

"Norsk CO₂- regulering; et foregangssystem, eller en kopi av EUs kvotedirektiv?"



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 556
Leveringsfrist: 25.11.2011
Til sammen ord: 15 962

21.11.2011

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Generell innføring rundt oppgavens emne	1
1.2	Studiets tema	2
1.3	Rettskildebildet på oppgavens område	3
1.4	Oppgavens struktur og avgrensning	5
<u>2</u>	<u>INTERNASJONALE RAMMER FOR EN NASJONAL KLIMAKVOTEREGULERING</u>	<u>6</u>
2.1	Innledning	6
2.2	FNs rammekonvensjon om klimaendring av 1992	6
2.3	Kyoto Protokollen av 1997	8
2.4	EUs kvotehandelsystem (ETS)	10
<u>3</u>	<u>NORSK REGULERING FORUT EU ETS</u>	<u>12</u>
3.1	Innledning	12
3.2	CO ₂ – avgifter	13
3.3	Ny klimakvotelov	14
3.3.1	Kyoto Protokollen som grunnlag	14
3.3.2	EU ETS som grunnlag	15
<u>4</u>	<u>DIREKTIV 2003/87/EF INNLEMMES I EØS- AVTALEN</u>	<u>18</u>
<u>5</u>	<u>TILPASNINGER GJORT I NORSK RETT GRUNNET EUS KVOTEDIREKTIV 21</u>	
5.1	Innledning	21

5.2	CO₂- avgiften	21
5.3	Klimautslipp og forholdet til forurensningsloven	23
5.4	Ordninger ut av kvotedirektiv 2003/87/EF	25
5.4.1	Innføring av andre virksomheter og klimagasser	25
5.4.2	NAP (Nasjonale allokeringplaner)	25
5.4.3	Opprettelse av norsk kvoteregister	27
5.4.4	Vederlagsfri tildeling; hovedregel.	29
<u>6</u>	<u>FREMTIDIGE REGULERINGSENDRINGER</u>	<u>30</u>
6.1	Innledning	30
6.2	Endringsdirektivet (Dir 2009/29/EF)	30
6.3	Luftfartskvotedirektivet (Dir. 2008/101/EF)	34
6.4	Transportsektorer	37
<u>7</u>	<u>POLITISK HANDLEKRAFT I NORGE?</u>	<u>39</u>
7.1	Innledning	39
7.2	Politisk enighet	40
7.2.1	Begrensninger grunnet arbeidsmengde gitt av EU	41
7.3	Mongstad som eksempel	42
7.4	Vurdering av informasjon om klimakvoter	45
7.5	Begrensninger og muligheter til oppfordringer av økt arbeid	48
<u>8</u>	<u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	<u>48</u>
<u>9</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>53</u>
<u>10</u>	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	<u>53</u>

1 INNLEDNING

1.1 Generell innføring rundt oppgavens emne

Det norske Miljødepartementet mener så mye som 80-90 % av norsk miljølovgivning stammer fra EU.¹

Gjennom EØS- avtalen har EU via sine rettsakter spilt en meget stor rolle for norsk miljølovgivning.² Norge er ikke medlem av EU, men er forpliktet gjennom EØS- avtalen til å ta del i en rekke av EUs miljø- politiske og lovgivningsmessige beslutninger. Miljøregelverk fra EU som også forpliktes å inntas i EØS- avtalen gjennomføres i norsk rett gjennom lover og forskrifter. EØS- avtalens vedlegg II og XX innehar kapitler hvor EUs dynamiske miljøregelverk innlemmes som EØS- relevant regelverk.³ At Norge ikke er EU- medlem, gjør at norske myndigheter ikke har innflytelse på beslutningsprosesser i EU- organene. Slik innflytelse og initiativ er forbeholdt EU- landene. Norge deltar derimot i flere ekspertgrupper i EU Kommisjonen og foretar uformelle samtaler og forhandlinger med Parlamentet og medlemsland av EU. Med dette forsøker Norge å bidra til at EU utformer de beste rammer for miljøet og ikke minst forsøker Norge å sikre sin nasjons interesser på miljøfeltet.

Miljøretten er ett rettslig område resultert i at miljøpolitikken er satt i fokus.⁴ Det er et internasjonalt stort fokus på den videre utviklingen av klimagassregulering på nåværende tidspunkt, bl.a grunnet økt bevissthet blant folk og forhandlinger om en ny klimaavtale som skal overta for någjeldende Kyotoavtale. På miljørettens område er det liten avstand mellom politikk og rett og det er klart at for å skape juss må politikk til på dette aktuelle rettsområdet.⁵ Derfor vil denne oppgaven ofte gå inn på nasjonal politikk

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/miljo_klima/berget.html?id=492850, avsnitt "Norges grenseflate er EØS"

² Bugge (2011) s. 54

³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/internasjonalt_miljosamarbeid/miljosamarbeid-eu---eos/om-miljo-og-eos-avtalen.html?id=541204

⁴ Knoph (2009) s. 657

⁵ Knoph (2009) s. 658

på det aktuelle området. Særlig vil den politiske tyngden på klimakvote- området behandles under oppgavens punkt 7: ”Politisk handlekraft i Norge”.

Karbondioksid (CO₂) er en klimagass, og 5 % av utslipp av denne klimagassen årlig er menneskeskapt. Det resterende 95 % av utslippet er forårsaket av naturlige prosesser.⁶ Selv om fem prosent høres lite ut, er dette nok til å forstyrre den naturlige tilsetningen av klimagassen i atmosfæren. Dette kan få fatale konsekvenser for alt liv på jorden. Ett internasjonalt samarbeid er derfor satt i verk med den hensikt å redusere de menneskeskapte CO₂- utslippene, for å verne miljøet.

Det grunnleggende prinsippet i kvotesystemet, er at kvotepliktige aktiviteter kun har tillatelse til å slippe ut totalt mengde klimagasser som det leveres kvoter for.⁷ En klimakvote er en tillatelse til å slippe ut ett tonn CO₂.

Systemet med klimakvoter er et viktig virkemiddel for å redusere klimagass- utslipp.

Norge har forpliktet seg til å redusere og å begrense slike utslipp ved FNs

Klimakonvensjon, Kyoto Protokollen og ved EUs kvotedirektiv. Norge startet allerede forut noen av disse overnevnte forpliktelsene, en del arbeid nasjonalt for å begrense CO₂- utslipp, men med andre virkemidler enn klimakvotesystemet gir.

1.2 Studiets tema

Jeg skal med denne oppgave se om norsk CO₂-regulering kan oppfattes som et foregangssystem, eller om den nasjonale klimakvotepolitikken kun er en kopi av EUs kvotedirektiv.

Hvorfor er dette interessant?

Norge er juridisk forpliktet gjennom EØS- avtalen til å innlemme all EØS- relevant regelverk i norsk rett. Problemstillingen er interessant da Norge meget tidlig i klimakvoteutviklingen ønsket å ta del i det internasjonale arbeidet for reduksjon, og ikke minst ønsket Norge forut direktivet fikk sin EØS- relevans, å ta del i det regionale EU- samarbeidet om klimakvotehandling. FNs Klimakonvensjon slår fast et felles, men differensiert ansvar for klimakvotereduksjonene.⁸ Ansvar rettes særlig mot de vestlige ressurssterke landene – da prinsippet om differensiert ansvar går ut på at landene skal

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/klima/sporsmal-om-klimaendringene.html?id=449643>

⁷ Prop. 69 L (2010-2011) s. 19

⁸ Klimakonvensjonen art 4 nr 1

gjøre det de kan ut fra sine ressurser. (Mer om dette under punkt 2.2) Norge er i denne anledning en ressurssterk stat, med høye utslipp av CO₂- ikke minst på petroleumsutvinningens område. Jeg ønsker med denne oppgaven å se nærmere på det norske juridiske arbeidet, for å finne om Norge kan anses for å være ett foregangsland innen miljørettslige reguleringer, med utgangspunkt i klimautslipp- problematikken. Internasjonal miljørett er et område med global fokus, og stadig i utvikling. I den grad er det enda viktigere at Norge som nasjon går frem som ett godt eksempel på at vi tar klimagassproblemene på alvor.

Er Norge med sine store ressurser ett foregangsland i arbeidet med å redusere de menneskeskapte CO₂- utslippene, eller innebærer vår miljøpolitikk kun en forpliktet tilnærming til rammene gitt av EU?

1.3 Rettskildebildet på oppgavens område

Primærkilde for oppgavens problemstilling er EUs kvotedirektiv; Dir. 2003/87/EC. Dette direktivet er opprettet med den hensikt å oppnå et regionalt samarbeid mellom EU-landa for og i fellesskap etterleve forpliktelsene ut av Kyoto Protokollen.⁹

Kvotedirektivet innehar derfor nr 22 i preamblet, som forutsetter at direktivet skal *samsvare* med Kyoto Protokollen. Det er derfor ikke i kvotedirektivet inntatt artikler som spesifiserer de faktiske forpliktelsene for EU-landa etter Kyoto. Direktivet innehar bestemmelser for hvordan det regionale samarbeidet skal *utføres* og hvordan arbeidet med felles arbeid skal være *ensartet* innen hele EU. (Mine uthevinger)

EUs regelverk er kjent for å være svært dynamisk, og dette gjelder også absolutt på miljøområdet. Tidsmessig er kvotedirektivet meget nytt, men sett i miljømessig perspektiv er direktivet allerede på flere områder utdatert. Eksempelvis er direktivet utdatert med tanke på Kyoto Protokollens forpliktelser. Det er på ulike grunnlag tilkommet endringer i det europeiske felles arbeid mot klimagassredusering, derav bl.a ”endringsdirektivet”; dir. 2009/29/EC som trer i kraft 2013. (Mer om endringsdirektivet under punkt 6.2) Endringsdirektivet vil derfor inneha en rekke relevante opplysninger for oppgavens fremstilling om hva EUs kvotedirektiv innebærer for det fremtidige arbeide nasjonalt for å overholde EUs miljøreguleringer.

⁹ Kvotedirektivet preambel nr 5

For å kunne få nok forståelse for *hvordan* norske myndigheter oppfatter og gjennomførte kvotedirektivet, er det nødvendig å benytte lovforslag for norsk klimakvotelov og utredninger av nasjonale ekspertgrupper. Ansvarlig myndighet for norsk gjennomføring av de internasjonale forpliktelsene på miljøområdet, ligger hos Miljødepartementet. Departementet har utredet en rekke proposisjoner og meldinger som vil benyttes i oppgaven. Disse er viktige rettskilder for å hente informasjon omkring Miljødepartementets forståelse og innrettelse av norsk lovverk for tilpassing av EUs klimakvotedirektiv.

Norsk klimakvoteregulering er ikke kun inspirert og pålagt av EUs klimakvotesystem, men som vi skal se senere i oppgavens fremstilling, har andre internasjonale forpliktelser mye å si for norsk juridisk utvikling på området for klimakvoter.

Det foreligger en rekke juridisk teori vedrørende klimakvotehandel. Denne litteraturen omhandler i høy grad klimakvotehandel gjennom de prosjektbaserte Kyoto-mekanismene (såkalte JI- og CDM- kvoter). Dette har jeg valgt å holde utenfor min oppgave- da jeg velger å fokusere på EUs kvotedirektiv og den norske innlemmelsen av EUs regelverk. Videre er mye av litteraturen som foreligger ofte utgitt på ett tidspunkt hvor den norske linkingen opp mot EU ETS enda var i startfasen. Slik er det vanskelig å hente stoff som vil gå under min problemstilling.

KLIF (Klima og forurensningsdirektoratet) og **CICERO** (senter for klimaforskning) innehar publikasjoner, statistikker og rapporter mv som er benyttet som rettskilder hvor det hos andre rettskilder foreligger manglende oppdatert informasjon på klimaområdet. Dette er reelle hensyn benyttet i min fremstilling for å oppnå en sammenhengende forståelse av utviklingen innen norsk forpliktende arbeid ut av EUs kvotedirektiv.

Oppgaven henviser til en rekke politiske uttalelser og notater, da disse i rettskildebildet for oppgaven gir en del klarheter om hva som skjer innen det politiske miljøet for å imøtekomme miljøreguleringer i den norske rettsutviklingen. Da EU- retten, og særlig på miljørettens område, er meget dynamisk av karakter- innebærer dette at politikken som føres og ønskes på det aktuelle fagfeltet er meget viktig for en helhetlig forståelse av norsk arbeid for ett bedre klima.

I 2008 ga Miljøverndepartementet Klima- og forurensningsdirektoratet i oppdrag å lede en arbeidsgruppe som fikk navnet Klimakur 2020.¹⁰ Denne gruppen bestod av mange sentrale aktører, og hadde til oppgave å vurdere de virkemidler og tiltak norsk miljøpolitikk må og kan innføre for å nå våre nasjonale klimamål. Samarbeidsgruppen har utarbeidet med dette en rapport kalt *klimakur 2020*, som i min studie har gitt viktig informasjon for flere deler av min oppgave.

Rettskildebildet på oppgavens område er således meget snever, og man er i den anledning overlatt til å hente informasjon utgitt i form av rapporter fra Miljødepartementet og forslag og endringer til lover med grunnlag i vår forpliktelser til EU-regelverket. Jeg finner ikke teori som har fokusert på norsk innlemmelse av direktivet, og heller ikke på hvordan Norge arbeider nasjonalt for å redusere CO₂-utslipp. Derimot fokuseres det på EU og folkerettens arbeid med reduisering av klimagassen.

1.4 Oppgavens struktur og avgrensning

Oppgavens problemstilling oppfordrer til å inndelegge oppgaven i tre deler; fremstilling av norsk CO₂-regulering forut de internasjonale forpliktelsene, tilpasninger i norsk rett grunnet EUs kvotedirektiv og fremtidige reguleringer samt nasjonal politikk.

Både rettshistorisk tilbakeblikk og den nasjonale miljøpolitikk er nødvendig for å få sammenhengende forståelse av hvordan norske myndigheter arbeider med, og opp mot EU i sin helhet.

Oppgavens punkt 7; "Politisk handlekraft i Norge" vil gi utgangspunkt for en vurdering av om Norge innehar miljøpolitisk handlekraft på det aktuelle området. Det vil i den anledning være meget aktuelt med henvisninger til politiske uttalelser og handlinger, som kan gi kunnskap om hva den politiske makteliten ønsker av CO₂-reguleringer på nasjonalt plan for fremtiden. Politikk skaper juss.

Det vil først gis en introduksjon og oversikt over de internasjonale rammene for vårt klimakvotesystem. Kunnskap om disse rammene er nødvendige for en sammensatt

¹⁰ <http://www.klimakur2020.no/Templates/Public/Pages/Article.aspx?id=130&epslanguage=en>

forståelse av det internasjonale miljøsam arbeidet Norge tar del i ved og bl.a å ha implementert EU ETS.

Oppgaven omhandler hovedsaklig CO₂- kvoter, hvor ikke annet er spesifikt omtalt for sammenhengens skyld. CO₂- avgifter vil også omtales en del, da dette som vi senere i min fremstilling skal se, var hovedvirkemiddelet innenlands for redusering av den aktuelle klimagassen forut kvotehandelsystemet. CO₂- reguleringer på annen måte, eks lagring av CO₂ vil i min fremstilling holdes utenfor.

Oppgaven går ikke detaljert inn på de ulike ”Kyoto- mekanismene”, da dette anses for å være utenfor rammene for problemstillingen. ”Kyoto- mekanismene” vil kun kort nevnes hvor dette kreves for sammenhengens skyld.

2 INTERNASJONALE RAMMER FOR EN NASJONAL KLIMAKVOTEREGULERING

2.1 Innledning

Det norske kvotesystemet og EU ETS (EUs klimakvotesystem) må følge rammene av Klimakonvensjonen og Kyoto protokollen.

Norge er medlem av de fleste internasjonale konvensjoner og regionale avtaler som regulerer luftforurensning og klimaforandringer. Som konsekvens av dette er luftforurensning og klimaforandringer som politiske og juridiske områder stort sett blitt påvirket av internasjonale og regionale avtaler for norsk vedkommende.¹¹

2.2 FNs rammekonvensjon om klimaendring av 1992

*”Change in the Earths climate and its adverse effects are a common concern of humankind”.*¹²

Konvensjonen er en internasjonal traktat, med den hensikt å begrense lands globale utslipp av klimagasser, og Norge ratifiserte konvensjonen i 1992. Rammekonvensjonen

¹¹ Bugge (2011) s. 67

¹² Klimakonvensjonens preambel

omtales allment som ”klimakonvensjonen”. Oppgaven vil følgelig bruke denne betegnelsen.

Det er allmenn enighet om at menneskeskapt forurensning bidrar til den globale oppvarming, selv om det er uenigheter om *omfanget* av selve den menneskeskapte innvirkning. Denne enigheten er selve grunnlaget for konvensjonen om klimaendring.¹³ Som sitatet under punkt 2.2 tilsier, er klimaproblemene noe alle stater må bidra til løsningen av. Det er få stater som ikke har tilsluttet seg denne konvensjonen som danner grunnlaget for det internasjonale klimaarbeidet.¹⁴

Hovedregelen for det internasjonale klimaregimet er likt ansvar for alle land for menneskeskapte klimagassutslipp.¹⁵ Klimakonvensjonen gir unntaket fra hovedregelen: ”felles, men differensiert ansvar”.¹⁶ Prinsippet om ”felles ansvar” innebærer at alle medlemsnasjoner har et selvstendig ansvar for å redusere klimagassutslipp på en langsiktig måte. Det ”differensierte ansvar” går ut på at I- land har et særlig ansvar for slik reduisering, da disse landene har større forutsetninger og økonomi for å kunne arbeide mot en reduisering. Det internasjonale miljørettslige prinsippet om ”felles, men differensiert ansvar” innebærer en anerkjennelse av medlemslandene om at selv om alle mennesker bidrar til klimaproblemene- så bidrar ikke alle like mye. Tanken er at I- land ved å ha differensiert ansvar, slik er tillagt et ansvar ut fra sine individuelle forutsetninger. Det er ansett for å være rettferdig å tillegge ansvar ut fra de ulike lands tekniske, teknologiske og økonomiske forutsetninger.¹⁷ Ett annet argument som ligger til grunn for det differensierte ansvar, er at I- land i hovedsak står for langt større del av klimagass- utslippene enn hva U-land gjør.

Traktaten setter ikke grenser for landenes utslipp, og gir heller ikke alternativer for hvordan vi sammen skal begrense klimagassutslippene. Traktaten gir derimot forhandlingsmuligheter mellom de ratifiserte landa, såkalte ”tilleggsprotokoller”, jfr artikkel 17 i protokollen. Den viktigste tilleggsprotokollen er så langt Kyoto protokollen. (se punkt 2.3)

¹³ Klimakonvensjonens preambel

¹⁴ ”Miljøretlige emner”, Bugge s. 84

¹⁵ Kopisamling miljørett, Voigt s. 114

¹⁶ Klimakonvensjonen art 4 nr 1

¹⁷ Kopisamling miljørett, Voigt s. 115

2.3 Kyoto Protokollen av 1997

Medlemslandene av FNs Klimakonvensjon var enige om at forpliktelsene under Konvensjonen ikke var nok til å møte dens mål. Denne enigheten førte til at arbeidet med Kyoto Protokollen startet i 1995. Forpliktelsene ut av FNs rammekonvensjon er spesifisert og nærmere beskrevet i Kyoto Protokollen. Kyoto protokollen trådte i kraft 2005, og landenes forpliktelser ut av Protokollen startet 01/01/2008.¹⁸

Protokollen gir spesifikke differensierte utslippsforpliktelser for industrilandene, og hovedmålet med Kyoto protokollen er å redusere og å begrense I-lands klimagassutslipp.¹⁹ Protokollen forplikter medlemsland juridisk til å redusere klimagassutslippene i perioden 2008-2012.²⁰ Det er også flere U- land som har ratifisert Kyoto Protokollen, men disse har ikke forpliktelser til klimagassreduksjon. Protokollen forplikter landa i å gangsette tiltak og virkemidler for å oppnå sine fastsatte individuelle utslippsforpliktelser.²¹ Det er nedfelt ulike sektorer hvor slike tiltak og virkemidler skal settes i gang, eks transportsektoren.²²

Kyoto gir ikke bestemmelser om *hvilke* tiltak som skal settes i gang, dette er overlatt til nasjonene selv. Kun utslippsgrenser er fastsatt for medlemslanda etter Kyoto Protokollen. Målet er altså satt, mens gjennomføringen for å nå målene er overlatt til landa selv. Partene pålegges uansett å utveksle synspunkter og erfaringer de har gjort etter hvert som nye tiltak utprøves.²³ Dette for å bidra til å effektivisere de positive konsekvensene av de ulike tiltakene, og å skape incentiver til et sterkere samarbeid tvers over landegrensene, jfr Protokollens ”felles ansvar”.

Jurgen Lefevere skriver at det er utbredd kritikk av den internasjonale kvotehandelen på moralsk og etisk grunnlag. Denne etiske usikkerheten går ut på at slik klimakvotehandelen er oppbygd, så endrer systemet på ”forurensere-betaler”- prinsippet til å statuere heller ett prinsipp om at ”den som betaler- *får* forurensere”. De samme kritikerne mener videre at heller ikke det internasjonale miljøprinsippet om rettferdighet

¹⁸ Kyoto Protokollen art 3 nr 1

¹⁹ Kyoto Protokollen art 3

²⁰ <http://www.globalis.no/Avtaler/Kyoto-protokollen>

²¹ Kyoto Protokollen art 2

²² Kyoto Protokollen art 2 (vii)

²³ Kyoto Protokollen art 2 (b)

(equity) rettferdiggjør at de rike skal kunne utvikle sin økonomi *fordi* de har råd til å kjøpe kvoter.²⁴

Norsk utslippsgrense er satt til vår utslippsmengde i 1990 pluss 1 %; dvs for norsk vedkommende en total utslippsgrense på 50, 1 millioner tonn CO₂ per år for de periodene Kyoto Protokollen gjelder for.²⁵ I tillegg er Norge gitt tillatelse til å innkalkulere reduksjoner fra skogvekst med max 3 % av forpliktelsen over.²⁶ Norges totale "Kyoto- forpliktelse" er således 50,1 millioner tonn CO₂, og dette er maksimalt kvotemengde norske myndigheter mottar i det internasjonale samarbeidet. Om norske utslipp i Kyoto-perioden overstiger utslippsmengden per år, må Norge kjøpe kvoter på det internasjonale kvotemarkedet som reduserer kvoteforbruket i andre land eller redusere utslippene innenlands ytterligere.

Protokollen har opprettet de såkalte "Kyoto- mekanismene". Dette er alternative gjennomføringsmetoder for å oppnå partenes forpliktelser etter Protokollen. Partene kan inngå avtaler om å oppfylle sine utslippsforpliktelser i fellesskap, de kan handle med utslippskvoter seg i mellom, eller med U- land uten forpliktelser (gjennom såkalte "CDM-prosjekter"). Protokollen understreker at enhver bruk av mekanismene skal være et **supplement** til nasjonale tiltak for å begrense klimagassutslipp.²⁷

I- land kan etter ratifiseringen av Protokollen altså samarbeide om å oppfylle sine utslippsforpliktelser. Dette gjennomføres da ved å inngå avtaler de aktuelle landa i mellom, hvor de fordeler utslippsforpliktelsene mellom seg. Om partene i en slik avtale ikke oppnår den totale utslippsgrensen, står hver avtalepart ansvarlig for sine egne fastsatte utslippsforpliktelser etter Kyoto Protokollen.²⁸ Et viktig eksempel på en slik samarbeidsavtale er EU.²⁹ EU opptrer under Kyoto- mekanismene slik som en regional organisasjon.³⁰

²⁴ Kopisamling miljørett, Lefevere Jurgen, "Greenhouse Gas Emissions Trading" s 184

²⁵ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 16

²⁶ Kyoto Protokollen art 3 nr 3

²⁷ Kyoto Protokollen art 17

²⁸ Kyoto Protokollen art 4 nr 5

²⁹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 32

³⁰ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 32

Alle I-land som har ratifisert Kyoto protokollen har forpliktet seg til en maks grense for klimagassutslipp. Dette medfører at hvert land er tillatt å slippe ut en bestemt mengde klimagasser.³¹

For at nasjonenes kvotesystemer skal kunne kobles opp mot hverandre for å selge og å kjøpe kvoter landene i mellom, må både de nasjonale kvotesystemene og selve handelen med kvoter mellom landene overholdes etter det internasjonale regelverkets prinsipper.³² Dette innebærer i teorien at nasjonene må overholde sine respektive utslippstak gitt av Annex B. En annen side av saken er at nasjonene i praksis kan handle kvoter gjennom de ulike Kyoto mekanismene om de ikke mestrer å overholde sine utslippstak.

Kyoto Protokollen opererer med såkalt forpliktelsesperiode, hvor første kvotefase er nåværende periode 2008-2012.³³ Det er planlagt en ny kvotefase fra 2013 til 2020, men dette forutsetter at Kyoto- landene kommer frem til enighet om en oppdatert forlengende avtale som skal ta over der Kyoto opphører. Det er som kjent via globale medier vært svært vanskelig å komme frem til konkrete enigheter i forhandlingen om en ny avtale, og med den korte tiden som gjenstår før Kyoto Protokollen utgår er forhandlingsprosessene prekære.

Det vil ikke få direkte konsekvenser politisk eller temperaturmessig om Protokollens krav om faktiske reduksjonsprosjenter ikke overholdes. FNs klimapanel har beregnet at utslippskutt etter Kyoto Protokollen for den korte perioden 2008-2012 ikke vil ha varig betydning for utviklingen av den globale oppvarming.³⁴ Medlemsnasjonenes anerkjennelse av viktigheten av en politisk handlekraft for å gjennomføre Kyoto forpliktelsene er derfor svært nødvendig. Land med slik handlekraft vil indirekte lettere oppfattes som foregangsland utad for ikke- medvirkende land.

2.4 EUs kvotehandelsystem (ETS)

EUs kvotedirektiv 2003/87/EF av 2003 er en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp innen EU. Direktivet forutsatte en etablering av et kvotehandelsystem, forkortet ETS, med klimagasser i EU fra direktivets virkningstidspunkt 1. januar

³¹ Kyoto Protokollen Annex B

³² Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 32

³³ Kyoto Protokollen art 3 nr 1

³⁴ <http://www.cicero.uio.no/sporsmal/detail.aspx?faqid=154>

2005.³⁵ EUs kvotehandelsystem for virksomheter ble opprettet for å oppfylle landenes forpliktelser etter Kyoto Protokollen i fellesskap, og for å skape tettere samarbeid om disse forpliktelsene for EUs medlemmer.

Formålet med EU ETS er å redusere EUs totale utslipp på en **kostnadseffektiv måte**, jf formålsartikkelen.³⁶ I vår nasjonale klimakvotelov har vi tatt inn formålsparagrafen til direktivet, angående lovens ”utslippsbegrensning av klimagasser på en kostnadseffektiv måte”.³⁷ Handelen med kvoter skal sørge for at gjennomføringen av nasjonale tiltak, forpliktete og uforpliktete sådanne, skjer der det er billigst å iverksette dem.

Kvotedirektivet forutsettes å være forenlig med både Klimakonvensjonen og Kyoto Protokollen.³⁸

Som omhandlet under punkt 2.3 gjelder Kyoto Protokollen for kvoteperiode 2008-2012. Det faktum at EU innførte kvotehandelsystem f.o.m 2005, etter å ha opprettet et kvotedirektiv i 2003, var noe unikt og bemerkelsesverdig i det internasjonale arbeidet for vern mot miljø- forurensing. EU forberedte seg på å innføre forpliktelsesperioden etter Kyoto tidligere enn påkrevd, og skapte forutberegnelighet og effektivitet på området når Kyoto- perioden først påbegynte i 2008.

Direktivet definerer de kvotepliktige virksomhetene, det oppgir kvoteperiodenes varighet og omtaler nærmere tildelingsreglene for kvoter og gyldigheten av disse.³⁹

Kvotedirektivet gir således en detaljert innføring av rammene for hvordan de kvotepliktige virksomhetene skal forholde seg til dette ferske regelverk, og hvordan medlemsnasjonene skal opptre når de tildeler kvoter for å skape et rettferdig tildelingssystem innen EU. Alle EU- land er forpliktet til å etterleve direktivets ramme. Kvotedirektivet gjelder CO₂- utslipp,⁴⁰ men gir medlemslanda en mulighet, men ingen plikt, til å igangsette nasjonale tiltak for redusering av også andre klimagasser, eks metangass.⁴¹ Definisjonen av en klimakvote er en tillatelse til å utslippe et tonn CO₂ i

³⁵ www.europalov.no/rettsakt/kvotedirektivet-handel-med-co2-kvoter/id-52

³⁶ Kvotedirektivet art 1

³⁷ Klimakvoteloven § 1

³⁸ Kvotedirektivet preambel nr 22

³⁹ NOU 2009:16 s 92

⁴⁰ Kvotedirektivet preambel nr 4

⁴¹ Kvotedirektivet preambel nr 15

atmosfæren, og samsvarer med den internasjonale og allmenne forståelsen av begrepet ”klimakvote”.⁴²

Direktivet omfatter forbrenningsanlegg som benytter fossilt brensel, og enkelte andre virksomheter med CO₂- utslipp. Lagring av CO₂ og anlegg for fangst av klimagassen omfattes ikke av direktivet.⁴³ Kvotedirektivet omfatter CO₂- utslipp fra anførte sektorer og virksomheter, jf direktivets artikkel 2 om anvendelsesområde. Artikkelen henviser til bilag II for hvilke klimagasser som omfattes av EUs kvotedirektiv. Bilag I viser en oversikt over de ulike virksomheter som omfattes av kvotedirektivets kvoteplikt, og at det er utslipp av CO₂ fra disse oppførte virksomheter som det hersker kvoteplikt over. Direktivet gir kapasitetsgrenser for de anførte virksomheter og anlegg, slik at kvotedirektivet kun omfatter de virksomheter med en viss kapasitet. (Det er unntak for ulike forsknings- og utviklingsvirksomheter for produkttesting, jf bilag I, punkt 1.) EU ETS (kvotehandelsystemet) startet 1. januar 2005 i daværende 25 EU land, etter at disse hadde implementert kvotedirektivet.⁴⁴ Den totale kvotebeholdning i EU ETS i dag er til enhver tid summen av 30 individuelle lands totale tillatte utslipp; de 27 EU- landa samt de tre EØS- landa; derav Norge.

3 NORSK REGULERING FORUT EU ETS

3.1 Innledning

Vi skal under punkt 3 se nærmere på norske myndigheters tiltak for å redusere CO₂ før implementeringen av EUs kvotedirektiv. Det vil bli sett nærmere på det norske avgiftssystemet for å kunne gjøre en vurdering av om dette kan synses som en god regulering. Deretter i punkt 3.3 vil vi spørre hva som ligger til grunn for norsk vedtakelse av en klimakvotelov i 2004. Oppgavens punkt 3 innebærer en rettshistorisk fremstilling. Under punkt 4 retter jeg fokus mot den faktiske innlemmelsen av EU ETS, for å gi en vurdering av hvordan Norge forholdt seg til denne.

⁴² Kvotedirektivet art 3 a

⁴³ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 12

⁴⁴ Working paper, CICERO s 4

3.2 CO₂ – avgifter

Vi spør her hvilke tiltak som ble utøvd for å redusere CO₂ nasjonalt før implementeringen av EUs kvotedirektiv. Og var disse gode nok til å begrense utslippene?

De juridiske tiltakene i Norge forut EUs kvotedirektiv, grunnet ut av lovpålagte avgiftssystemer. Norge innførte CO₂- avgift på bl.a bruk av mineralolje, koks, kull og bensin i 1991.⁴⁵ Avgift på CO₂- avgift for petroleumsvirksomheter på kontinentalsokkelen ble også innført i 1991.⁴⁶ Avgiftenes formål var/er og å redusere utslipp av CO₂ på en kostnadseffektiv måte.⁴⁷ Bruk av mineralolje gav for eksempel slik CO₂- avgift allerede i 1991 for luftfart og en del sjøfart og ulike anlegg. Dessverre inneholdte avgiftsordningene så mange fritak og unntak, at størsteparten av forbruket på overnevnt brensel og utslipp ble unntatt avgiftsplikten.⁴⁸ Eksempelvis ble det estimert at hele 99 % av forbruket av koks og kull var unntatt CO₂- avgift.⁴⁹

Vi ser at Norge innførte en rekke avgifter på CO₂- utslipp for visse sektorer/virksomheter allerede ett år før vi ratifiserte FNs Klimakonvensjon. Norge anerkjente derfor meget tidlig CO₂ som en risikabel klimagass.

Dagjeldende fritaksordninger og unntak for CO₂- avgiften var begrunnet i ulike hensyn, blant annet konkurranseevnen i enkelte virksomheter. Også ansettelse og regionale ulikheter grunnla de ulike unntakene for avgifter.⁵⁰

Avgift på sluttbehandling av avfall ble innført i 1999 for å redusere avfallsmengdene her til lands.⁵¹ Denne avgiften kom derimot etter vedtakelsen av Kyoto Protokollen i 1997, og er derfor en følge av norske myndigheters arbeid med å tilfredsstille forpliktelsene etter Protokollen.

⁴⁵ NOU 2000:1 s 49, Særagiftslov av 19. mai 1933 nr 11

⁴⁶ NOU 2000:1 s 42, Lov om avgift på utslipp av CO₂ i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen av 21. desember 1990 nr 72

⁴⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/saravgifter/co2-avgift.html?id=558367

⁴⁸ NOU 2000:1 s 42

⁴⁹ NOU 2000:1 s 50

⁵⁰ NOU 2000:1 s 50

⁵¹ NOU 2000:1 s 51

Avgiftsordningene på CO₂- utslipp utgjorde *hovedvirkemidlet* i norsk klimapolitikk forut klimakvotesystemet.⁵² Bakgrunnen for virkemidler med kostnader, slik som både avgifter og kvoteplikt, er å skape incentiver blant nasjonale virksomheter til å redusere og å begrense klimagassutslippene. Ved å stille kostnader til utslippene søker virksomhetene å redusere utslippene for å spare utgifter.⁵³ Poenget er dels at det skal lønne seg for bedriftene å legge om virksomheten til mer miljøvennlig teknologi.⁵⁴ Det kan synes først som om avgiftssystemet på CO₂ var vidt og omfattende. Dessverre ble kun 1 % av forbruk av koks og kull ilagt avgiften, grunnet mange unntaksregler. Selv om det innenlands kanskje ikke var samlet sett store forbruk av kull og koks, blir hele tanken bak ett avgiftssystem sterkt svekket ved så omfattende bruk av unntaksbestemmelser. Unntakene var helt klart ikke en fordel for samfunnet som helhet, og det kan virke som om hensynet til miljøet gikk bak hensynet til utviklingen av næringslivet. Selv om regjeringens teori er god, utgjorde CO₂- avgiften så små summer, og så store unntak, at den ikke kunne virke avskrekkende nok på utslippskildene. Avgiftssystemet var ingen god regulering alene.

3.3 Ny klimakvotelov

Hvorfor valgte Norge å vedta klimakvoteloven i 2004? Skjedde dette ut fra de internasjonale forpliktelsene med FNs Klimakonvensjon/Kyoto Protokollen, ut av EUs kvotedirektiv som snart skulle tre i kraft for EUs medlemsland, eller ut av norsk initiativ?

3.3.1 Kyoto Protokollen som grunnlag

Virkemidler brukt her til lands forut klimakvoteloven trådte i kraft gikk som under punkt 3.2 viser, ut på avgiftsreguleringer. Regjeringen mente i sitt lovforslag om klimakvotelov,⁵⁵ at ved å benytte kun de tidligere virkemidlene, reduserte man ikke utslippene alltid i de virksomhetene der det var billigst å gjøre det. Tiltakene var ikke kostnadseffektive nok for samfunnet. Kyoto- forpliktelsen påbegynte ikke før perioden 2008-2012, men norske myndigheter anså oppstart av en klimakvotelov allerede f.o.m

⁵² NOU 2000:1 s 11

⁵³ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 17-19

⁵⁴ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 2

⁵⁵ Ot.prp.nr 13 (2004-2005)

2005 som en mulighet til å forsterke styringen av klimagassutslipp bedre enn hva tidligere avgiftsreguleringer gjorde. Miljødepartementet uttrykte i lovforslag om ny klimakvotelov at det ønsket å starte opp med et nasjonalt kvotesystem allerede fra 2005 av, da Regjeringen mente dette ville føre til at Norge lettere kunne nå målene etter Kyotoprotokollen, ved at virksomhetene allerede fra og med 2005 bl.a kunne benytte seg av de såkalte ”Kyoto- mekanismene”. Ved at virksomhetene allerede fra 2005 av kunne benytte seg av kvotehandel gjennom de ulike Kyoto- mekanismer, kunne virksomhetene skaffe til veie de kvotene de manglet, eller selge mottatte kvoter de ikke benyttet seg av og slik tjene penger.⁵⁶ Norske myndigheter la i lovforslaget stor vekt på ønsket om å handle de nødvendige kvotene, i stedet for å legge til rette for en økt reduisering av klimagasser innenlands. Man får her ikke inntrykk av at de riktige motivasjonene ligger bak vedtakelsen av norsk klimakvotelov.

3.3.2 EU ETS som grunnlag

Ved lovforslag om ny klimakvotelov i 2004,⁵⁷ var det enda ikke besluttet av EU at EUs kvotedirektiv var av EØS- relevans. Norge var således ikke forpliktet til å harmonisere norsk klimakvotelov med EUs kvotedirektiv.

EU opprettet sitt kvoteregister og kvotehandelsystem allerede fra januar 2005, uten at Kyoto forpliktet Unionen til dette. Forpliktelsesperioden i følge Kyoto var først f.o.m 2008. Den norske regjering uttrykte derfor i lovforslag om klimakvotelov⁵⁸ sitt ønske om at Norge skulle tilpasse sitt kvotesystem med EUs kvotedirektiv.

Norges ønske om å tilpasse sitt nasjonale kvotesystem med EU ETS var basert på dialoger med den norske industrien som selv ønsket en slik tilpassing. Industrien ønsket like konkurranseforutsetninger som sine konkurrenter i EU- landa, og ved å tilpasse vårt kvotesystem med kvotedirektivet, mente industrien at myndighetene ville hindre ulike tildelingsregler av kvoter for norske virksomheter og EU- lands virksomheter. Ved at Norge tilpasset sitt kvotesystem så langt mulig med EU ETS, mente Miljødepartementet og industrien dette ville skape rettferdige og like tildelingsregler for konkurrerende

⁵⁶ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 9

⁵⁷ Ot.prp.nr 13 (2004-2005)

⁵⁸ Ot.prp.nr 13 (2005-2005) s 9

virksomheter i unionen og i Norge. Like kvotesystemer ville sikre at norske bedrifter kunne kjøpe og selge kvoter i et stort økonomisk marked som EU. Viktig var også at våre norske virksomheter da ville måtte forholde seg til samme kvotepriser som sine konkurrenter i Europa, bl.a for å stimulere næringslivet.⁵⁹ Hovedårsaken for Regjeringen med å ”kopiere” EUs kvotesystem synes ut fra lovforslaget å være ønsket om å få tillatelse av EU Kommisjonen til å linke det norske kvotesystemet med det europeiske. Det var på aktuelle tidspunkt gjeldende forståelse innen EØS at EU ETS ikke var en del av EØS- samarbeidet, og at vi derfor måtte søke om å tiltre samarbeidet med klimakvotehandling. Dette ville gi norske kvotepliktige bedrifter en tidlig mulighet til å handle kvoter av et europeisk stort og organisert marked.

Etableringen av et pilotsystem, som man gjerne kaller 2005 til 2007- perioden, ville gi norske myndigheter og norsk kvotepliktig industri en viktig erfaring med et virkemiddel som f.o.m 2008 skulle stå sentralt i det internasjonale klima- samarbeidet.⁶⁰

Pilotsystemet var langt mindre omfattende enn forpliktende kvotefase etter Kyoto Protokollen, men skulle tilrettelegge for forutberegnelighet og erfaring for både norske myndigheter og de kvotepliktige virksomhetene.⁶¹

Norge var forut innlemmelsen av kvotedirektivet i EØS- avtalen det eneste EFTA- landet som påbegynte sitt eget kvotesystem forut 2008, og som planla å linke sitt system opp mot EU ETS.⁶² Det var således svært viktig for norske myndigheter at kvoteloven av 2004, samt kvotesystemet vi opprettet forut den forpliktende perioden, ble utformet på en måte som nær sagt kopierte EUs kvotedirektiv av 2003.

Pilotperioden skulle gi kvotepliktig industri et økonomisk begrunnet ønske om å redusere klimagassutslippene. Pilotperioden skulle også gi en mulighet til å igangsette tiltak for reduksjon forut Kyoto-perioden. Fra statens side kan det synes som om en pilotperiode gjorde at vi fikk satt i gang nødvendige overvåkings- og rapporteringsrutiner og organer for kvotehandling tidlig. Dette gjorde tilpasningen av kvotedirektivet f.o.m innlemmelsen i 2007 enklere og mer effektiv for Norges del.

⁵⁹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 23

⁶⁰ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 9

⁶¹ <http://cicero.uio.no/kvoter>

⁶² Pricing Carbon (2010) s. 268

At Norge påstartet en pilotperiode uten forpliktelse til det, gjorde at vi gikk frem som et foregangsland innen miljøretten og de globale problemer vi alle står overfor.⁶³ På den andre siden var bakgrunnen for en slik norsk pilotperiode å sikre raskere innpass i EUs kvotehandelsystem, som norske myndigheter var åpne om at de ønsket norsk kvotehandel linket opp mot.

Kvotedirektivet gav adgang til ”opt-out” av kvotepliktige virksomheter og sektorer i sin pilotperiode.⁶⁴ ”Opt-out” innebar i praksis en søknad overfor EU om å frita enkeltvis virksomheter eller hele sektorer fra utgangspunktet om kvoteplikt. Norge mente avgift på CO₂ var ett mer effektivt virkemiddel for klimagassreduksjon enn kvotesystemet på daværende tidspunkt, og innførte derfor ikke kvoteplikt på de virksomheter som allerede var pålagt CO₂- avgift. Derfor ble bl.a petroleumssektoren holdt utenfor kvoteplikten i den norske pilotfasen.⁶⁵ Ettersom Norge ikke var en del av EU ETS i perioden 2005-2007 behøvde vi heller ikke å søke om ”opt-out” av de virksomhetene vi ikke ønsket kvoteplikt på.

Den viktigste forskjellen mellom det norske kvotesystem i pilotperioden og EUs kvotesystem fra samme periode, var at i Norge omfattet systemet bare utslipp av CO₂ som *ikke hadde CO₂- avgift* (min utheving). Treforedlingsindustrien var en slik sektor med CO₂- avgift på sine utslipp, og som derfor ikke ble omfattet av kvotesystemet i pilotperioden.⁶⁶

Vi ser her at norsk klimakvotelov av 2004 ble vedtatt som den var nettopp for å kunne linke norsk kvotesystem opp mot unionens kvotehandelsystem. På grunnlag av dette ønsket om linking, ble klimakvotelovens bestemmelser stort sett skrevet med tanke på å innta de samme reglene som kvotedirektivet hadde. Bl.a ble det i kvotelovens formålsparagraf innført det samme kravet om kostnadseffektivitet⁶⁷ som formålsparagrafen i kvotedirektivet.⁶⁸ Det norske lovforslaget om kvotelov⁶⁹ var

⁶³ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 2

⁶⁴ Kvotedirektivet art 27

⁶⁵ Alstadheim (2001)

⁶⁶ <http://europol.no/rettsakt/kvotedirektivet-handel-med-co2-kvoter/id-52>, avsnitt ”gjeldende norsk regelverk og politikk på området”.

⁶⁷ Klimakvoteloven § 1

⁶⁸ Kvotedirektivet art 1

⁶⁹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005)

tilsynelatende tilpasset det europeiske kvotedirektiv, men skilte seg ut på noen områder. En forskjell når man ser på det norske pilotsystemet i den tidlige kvotefase i ettertid, er at den norske Regjering bestemte at CO₂- kvoter kun skulle ilegges de virksomheter som ikke hadde CO₂- avgiftspåleggelse.⁷⁰

Klimakvoteloven er således ikke resultat av norsk eget miljørettslig initiativ, men en konsekvens av den nært forestående internasjonale forpliktelsen, og hovedsakelig ett ønske om samarbeid med Unionen.

4 DIREKTIV 2003/87/EF INNLEMMES I EØS- AVTALEN

Hvordan forholdte Norge seg til innlemmelsen av kvotedirektivet i EØS- avtalen?

Norge har gjennom EØS- avtalen både rett og plikt til å delta i EUs felles arbeid om miljø. I og med at EU er en stor og globalt anerkjent organisasjon innen miljøarbeid, har Norge også ønsket å implementere EU- direktiver som ikke har hatt stor betydning for det indre marked.⁷¹

Land utenfor EU med egne nasjonale kvotesystemer er tillatt å søke om å koble seg opp til EU ETS etter en nærmere bestemt prosedyre med bl.a gjensidig anerkjennelse av kvoter.⁷² Norge ønsket tidlig å søke på slik kobling, da EØS- landene ikke var av den oppfatning av at kvotedirektivet var en del av EØS- avtalens miljøforpliktelser.⁷³ EU- Kommisjonen derimot var ikke av samme mening, og 26. oktober 2007 ble kvotedirektivet innlemmet i EØS- avtalens vedlegg XX Miljø, gjennom vedtak nr 146/2007⁷⁴ i EØS- komiteen. EU- kommisjonen mente klart at EUs miljødirektiver var en del av EØS- avtalens omfang.⁷⁵ Kvotedirektivet er vedtatt med hjemmel i TFEU art

⁷⁰ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 21

⁷¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/14.html?id=581255>, avsnitt "EU".

⁷² Kvotedirektivet art 25

⁷³ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 22-23

⁷⁴ <http://europolov.no/files/jcd/EOS-2007-146.pdf>

⁷⁵ <http://europolov.no/rettsakt/kvotedirektivet-handel-med-co2-kvoter/id-52>, avsnitt "status".

192- og derfor forutsatt å ivareta miljøformål. Kommisjonen mente altså kvotedirektivet var av vesentlig betydning for det europeiske indre marked.

I den forpliktete kvoteperiode vi nå er i, 2008-2012, er 35-40 % av norske utslipp estimert dekket av EU ETS.⁷⁶ For Norges del medførte ikke innlemmelsen store problemer, da Norge allerede før det ble klart at kvotedirektivet skulle inntas i EØS-avtalen, hadde utviklet en klimakvotelov og tilhørende forskrift som la seg tett opp til reglene i kvotedirektivet. Klimakvoteloven 17. desember 2004 og dens forskrift av 23. desember 2004 nr 1851 var slik en god gjennomføring av kvotedirektivet.

Direktivet krever at hver medlemsnasjon fremlegger en såkalt ”nasjonal allokeringsplan” (NAP) til godkjenning før hver kvotefase- for å få tilpass til det europeiske kvotehandelsmarkedet (ETS).⁷⁷ En NAP er en detaljert oversikt over nasjonens tildelingsønske overfor sin nasjons kvotepliktige virksomheter og sektorer. Norge innsendte sin nasjonale tildelingsplan til EFTAs overvåkingsorgan ESA den 28. mars 2008. ESA kritiserte enkelte punkter i vår tildelingsplan, og krevde endringer av disse punktene for å godkjenne planen og akseptere norsk kvotehandel innen EU ETS.⁷⁸ Noe av kritikken gikk ut på at det i den norske tildelingsplan forelå ”utilbørlig forskjellsbehandling” mellom virksomheter angående vederlagsfri kvotetildeling, jfr direktivets bilag III, vilkår 5.⁷⁹ Norge endret det som måtte til, og ESA godkjente endelig den norske tildelingsplan i februar 2009. For at Norge skulle harmonisere med kvotedirektivet, måtte derimot en rekke nye virksomheter og sektorer med CO₂- utslipp inkluderes i kvotesystemet for 2008-2012.⁸⁰ Det måtte endringer til i klimakvoteloven, noe som førte til et lovendringsforslag Ot.prp. nr 66 (2006-2007).

Kvotedirektivets innlemmelse i EØS- avtalen gav sterke føringer for utformingen og utviklingen av et norsk kvotesystem for de forpliktende periodene.⁸¹ Direktivet åpnet ikke for stor frihet for Norge mht valg av utforming og alternativer for klimakvotelovens innhold.

⁷⁶ <http://www.klimakur2020.no/documents/ta2574.pdf> s 15

⁷⁷ Kvotedirektivet art 9

⁷⁸ Ot.prp.nr 19 (2008-2009) s 1

⁷⁹ Ot.prp.nr 19 (2008-2009) s 2

⁸⁰ Pricing Carbon (2010) s 269

⁸¹ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 2

Positivt overraskende var høringsrunden forut endring av klimakvoteloven,⁸² som viste at de fleste høringsinstansene åpnet opp for norsk tilknytning til EU ETS og en utvidelse av det norske kvotesystem. Videre mente flertallet av høringsinstansene at norske myndigheter burde tildele minst mulig kvoter vederlagsfritt til de kvotepliktige. Dette synes overraskende da det nettopp var de aktuelle høringsinstansene som ville måtte ta kostnadene ved en eventuell hovedregel om salg/auksjonering av klimakvoter. Ved Regjeringens endring av klimakvoteloven i 2007, ønsket myndighetene å tildele langt mindre vederlagsfrie kvoter til de kvotepliktige virksomhetene i forhold til behovet enn noe annet EU- land gjorde.⁸³ Avgjørende for andel vederlagsfrie kvoter tildelt bedriftene ble med kvotedirektivet besluttet av EU, grunnet krav om enhetlig unionspolitik og like konkurranseregler for konkurrerende virksomheter innad Unionen. Norske myndigheter var allerede under pilotperioden (2005-2007) innstilt på et system uten vederlagsfri tildeling i perioden *etter* 2012, og uttalte at de ville arbeide for at EU skulle gå inn for dette.⁸⁴

Forut innlemmelsen av kvotedirektivet i EØS- avtalen, fastsatte EU for sine daværende EU- land ett tak varierende mellom 8-20 % for kjøp av klimakvoter av u-land ("CDM-kvoter") gjennom Kyotomekanismene. Norge ønsket ikke ett tak for kjøp av slike kvoter, og forsøkte å forhandle frem ett unntak fra denne EU- regelen.⁸⁵ Da Regjeringen har uttalt at de ønsker økte innenlandske reduksjoner, er det litt motstridende at de på den andre siden forsøker å forhandle frem muligheter som stimulerer for økte innenlandske utslipp. Ved å ha ett lavt tak for andel kvoter som kan skaffes via prosjektbaserte kvoter fra u-land, må de kvotepliktige arbeide enda mer effektivt for å holde seg innenfor sine tildelte kvotemengder.

Norske høringsinstanser gav uttrykk for at de ønsket mest mulig auksjonering av kvoter for kvotefase 2008-2012. Norge forsøkte videre å forhandle frem unntak fra EU-regler som satte tak for hvor mye kvoter medlemslands kunne handle av U- land. Til tross for forhandlinger og fremsatte ønsker om tilpasninger, endret Norge klimakvoteloven og

⁸² Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 7-10

⁸³ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 1

⁸⁴ Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 1

⁸⁵ http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1122265.ece?WT.svl=article_title

tilhørende klimakvoteforskrift slik at de ble i samsvar med EUs kvotedirektiv og kvotehandelsystem. Norge innlemmet kvotedirektivet i sin helhet grunnet EØS- avtalen.

5 Tilpasninger gjort i norsk rett grunnet EUs kvotedirektiv

5.1 Innledning

Det ble på grunn av innlemmelsen av EUs kvotedirektiv foretatt en rekke nødvendige endringer i norsk lovgivning, for at denne skulle tilpasses og samsvare kvotedirektivet. Eksempel på slike endringer er avskaffelsen av CO₂- avgiften på de fleste kvotepliktige virksomheter, noe vi skal se nærmere på under punkt 5.2. Tilpasninger og endringer ble foretatt i den norske forurensingsloven, for å møte kravet om innlemmelse av kvotedirektivet i norsk rett. Nye ordninger ble også grunnet EU opprettet i norsk rett, slik som eksempelvis nasjonale tildelingsplaner. Hensikten med denne delen av oppgaven, er å belyse noe av det kvotedirektivet har ført til i norsk rett. Ved å se på hva innlemmelsen har ført til, får vi større forståelse for hvordan Norge har stilt seg overfor kvotedirektivets regelverk.

5.2 CO₂- avgiften

Hva skjedde med CO₂- avgiften i Norge, etter innlemmelsen av kvoteplikt av virksomheter etter EU ETS?

Kvotedirektivet krevde at nasjonene gav kvoteplikt til alle de virksomhetene som etter kvotedirektivet selv var anført som ”kvotepliktige”. For å kunne gjøre det mulig å inkludere alle nye utslippsenheter her til lands, ble CO₂- avgiften endret til og ikke lenger gjelde for kvotepliktig landbasert sektor.⁸⁶ Kvotedirektivet innehar ikke mulighet for medlemsstatene til å søke om ”opt-out” av virksomheter og sektorer for innværende kvotefase.⁸⁷ De kvotepliktige landbaserte virksomhetene fikk i stedet for tildelt vederlagsfrie kvoter fra Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF) for

⁸⁶ <http://europolov.no/rettsakt/kvotedirektivet-handel-med-co2-kvoter/id-52>, avsnitt ”bakgrunn”.

⁸⁷ Alstadheim (2011)

nåværende kvotefase. CO₂- avgiften ble kun redusert for petroleumsinstallasjoner offshore, og for denne industrien ble det nå også påkrevd at installasjonene måtte kjøpe alle sine påkrevde klimakvoter i det internasjonale kvotemarkedet.⁸⁸ Det er estimert at statens tap av CO₂- provenyet grunnet fjerning av avgiften for landbasert industri er på ca 100 millioner norske kroner pr. år.⁸⁹

Et stort antall virksomheter innen petroleumsindustrien ble slik pålagt å betale *både* CO₂- avgift og å kjøpe CO₂- kvoter tilsvarende sine faktiske utslipp. Det foreligger intet forbud for nasjonene mot å pålegge sine nasjonale virksomheter CO₂- avgift ved siden av kvoteplikten. Innføring av CO₂- avgift må derimot avklares med EU i forhold til EU/EØS- reglene om like konkurranseregler. Ved innføring av klimakvoteplikt ved siden av avgiftsplikten fikk Kyoto Protokollen⁹⁰ om at nasjonale virkemidler skal være subsidiære til de internasjonale forpliktelsene endelig uttelling for norsk vedkommende. CO₂- avgiften er kun ett nasjonalt anliggende, og ikke noe nasjonene forpliktet til verken av EU eller de internasjonale avtalene. Eksempel på ”subsidiære” tiltak som presisert i Kyoto Protokollens artikkel 17 er altså petroleumsvirksomhetenes kvoteplikt i tillegg til CO₂- avgift pålagt av den norske stat. I tiden før 2008 var altså CO₂- avgiften og kvotesystemet separat fordelt på de ulike utslippskildene her til lands.

CO₂- avgiften og kvotesystemet er begge effektive virkemidler i både den nasjonale og den globale klimapolitikken. Forskjellen er at i et kvotesystem vil KLIF (Klima og forurensningsdirektoratet) bestemme de nærmere angitte virksomheters utslippsmengde av klimagasser for en viss periode. Kvotemengden er da den individuelle virksomhets øvre grense for utslipp, og prisen på CO₂- kvoter avgjøres av markedet. For CO₂- avgiften er det forhåndssatt pris på utslippet. Avgiften setter derimot ingen øvre grense for utslipp, slik som et kvotesystem gjør.⁹¹ I relasjon til CO₂ - avgiften for olje og gassektoren foreligger det nasjonalt en rekke uenigheter om CO₂ - avgiftens pris. Mange mener den ikke straffer seg og slik ikke skaper et mål for industrien til å

⁸⁸ Pricing Carbon (2010) s 269, Klimakvoteloven § 7 a

⁸⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing---utkast-til-endring-av-lov-om-kv/-2/horingsnotat---det-norske-kvotesystemet-.html?id=458019>, punkt 9

⁹⁰ Kyotoprotokollen art 17, jfr Kvotedirektivet preambel nr 22

⁹¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dokument/proposisjonar-og-meldingar/proposisjonar-til-stortinget/2010-2011/prop-1-s-20102011/17.html?id=618812>, boks 11.7

redusere sine utslipp, da avgiftsprisen er alt for lav sett i lys av de stadig økte inntektene for industrien og ikke minst den seneste tidens enorme økning av olje- og gassprisen.⁹² At petroleumssektoren ved siden av sin kvoteplikt må betale avgift på klimagassutslippet, viser i begrenset omfang at Norge mener alvor med reduksjonskravet. Her er det derimot åpning for at norske miljømyndigheter nok kunne stille strengere krav til CO₂- avgiften enn hva de i dag gjør. CO₂- avgiften i kroner pr. liter eller sm³ er 0,48 for inneværende år.⁹³ Prisen på CO₂- avgiften er ikke av en slik karakter at den kan virke som et incentiv nok for de virksomheter som er pålagt CO₂-avgiften.⁹⁴

5.3 Klimautslipp og forholdet til forurensningsloven

En rekke tilpasninger ble gjort i den norske forurensningsloven for å tilpasse kravene i EUs kvotedirektiv.

Forurensningsloven av 13. mars 1981 har til hovedformål å verne natur og miljø mot forurensning.⁹⁵ Forurensning forstås som ”tilførsel av fast stoff, væske eller gass til *luft*, vann eller i grunnen, som kan være til skade eller ulempe for miljøet” jf forurl § 6. CO₂-utslipp samt utslipp av andre klimagasser skal dermed reguleres av forurensningsloven. Bestemmelsen om generell forurensningsforbud i lovens § 7 modifiseres av en rekke unntak, eks om tillatelse er gitt via forskrift eller ved konsesjon gitt av forurensningsmyndighetene.⁹⁶ Klimakvoteloven understreker at utslippskilder av CO₂ skal inneha en konsesjon til utslippet etter forurensningsloven.⁹⁷ Kvotedirektivet innehar en rekke artikler som stiller krav til hvilken informasjon som skal oversendes KLIF i konsesjonssøknaden. Bl.a stiller kvotedirektivet krav om at utslippsenheten ved konsesjonsinnvilgelse forpliktet til å innlevere kvoter tilsvarende det enheten slipper ut av CO₂ hvert kalenderår.⁹⁸ Ved at utslippsenhetene påkreves konsesjon, mener Miljødepartementet at dette gir forurensningsmyndighetene til enhver tid full oversikt

⁹² <http://www.tu.no/olje-gass/article290390.ece>

⁹³ <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Artikler/Avgiftssatser-2011/>

⁹⁴ <http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klimanorge/Tiltak-og-virkemidler/CO2-avgift>

⁹⁵ Forurensningsloven § 1, 1 ledd

⁹⁶ Forurensningsloven §§ 8 og 9, Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 45

⁹⁷ Klimakvoteloven § 4

⁹⁸ Kvotedirektivet art 6 nr 1 e

over alle utslippsenheter av CO₂.⁹⁹ Byråkratisk må denne søknadsprosessen også anses problemfritt og nærmest kostnadsfritt for driftsledere av installasjoner med klimagassutslippene. Det er langt mer nyttig for samfunnet lokalt, regionalt og globalt, at nasjoners myndigheter er klar over utslippskildene for store CO₂- utslipp enn hva søknad om tillatelse gjør for den enkelte virksomhet og driftsleder. Norske myndigheter hadde allerede innført EUs kvotedirektiv i konsesjonspliktens forstand før innlemmelsen av direktivet i EØS- avtalen.¹⁰⁰

Forurensningsloven har egen bestemmelse vedrørende kvotepliktige utslippsenheter etter klimakvoteloven § 4.¹⁰¹ Vilkårene for at forurensningsmyndighetene (KLIF) skal innfri en slik søknad på tillatelse til CO₂- utslipp, er at vedkommende utslippsenhet kan dokumentere at den er i stand til og ”overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte”, jf forurl. § 11, 2 ledd. Dette samsvarer med kvotedirektivets artikkel 6 nr 1. Det følger av forurensningsloven at det i en slik eventuell konsesjon ikke skal stilles noe *grense* for den enkelte konsesjonssøkers utslipp.¹⁰² Slike tak for CO₂- mengde den enkelte kvotepliktige enhet kan slippe ut, gis via kvotesystemet og *ikke* forurensningsloven.

For at utslippsenheter i det hele tatt skal kunne tildeles kvoter av kvotesystemet, må de enkelte enhetene altså ha mottatt konsesjon for utslipp etter forurensningsloven. Et slikt system sikrer at miljømyndighetene til enhver tid er à jour med tanke på den nasjonale totale CO₂-utslippsmengden for kvotepliktige virksomheter, jfr krav i kvotedirektivets art. 19 nr 1. Myndighetene kan dermed også til enhver tid svare for den nasjonale utslippsmengden overfor EU Kommisjonen, og overfor andre myndigheter innen det internasjonale samarbeidet om ønskelig og nødvendig.

Ved at Kvotedirektivet stiller krav til at deltagende nasjoner alltid skal være oppdatert og kjent med sine utslippsmengder,¹⁰³ vil dette skape et tettere internasjonalt samarbeid ved at man kjenner utslippene til kollegiale nasjoner. Dette kan også legge til rette for en uformell konkurranse landene imellom om å redusere mest klimagassutslipp med tiden. Jeg ser derimot ikke at det foreligger slik ”konkurranse” mellom nasjoner eller

⁹⁹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 45

¹⁰⁰ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 45

¹⁰¹ Forurensningsloven § 11, 2 ledd

¹⁰² Forurensningsloven § 11, 2 ledd, 3.punktum

¹⁰³ Kvotedirektivet art 19 nr 1

virksomheter over landegrensene. Dette kunne kanskje bidratt til å løse noe av den manglende aktivitet vedrørende reduksjon av klimagass. Det hadde vært interessant om sammenlignbare kvotepliktige virksomheter hadde inngått en konkurranse om prosentbasert klimagassreduksjon. Ikke minst ville et slik uformelt kappløp skapt positivt omdømme for de aktuelle virksomhetene innen EU, og kanskje bidratt til å skape en ”snøballeffekt” for flere virksomheter.

Også norsk forurensningslov er endret for å samsvare med kravene ut av EU ETS, og harmoniserer med direktivet.

5.4 Ordninger ut av kvotedirektiv 2003/87/EF

5.4.1 Innføring av andre virksomheter og klimagasser

Kvotedirektivets preambel nr 16 understreker de individuelle medlemslandas muligheter å regulere CO₂- utslipp fra andre virksomheter og sektorer enn de direktivet fastslår som kvotepliktige. Nasjonene har her selv mulighet til å innføre andre typer utslipp eller virksomheter. Da dette ble tatt opp under en nasjonal høringsrunde, stilte de fleste instansene seg positive til innføringen av flere virksomheter/sektorer under kvoteplikten. På bakgrunn av dette har det blitt innført en bestemmelse om dette i norsk klimakvotelov.¹⁰⁴ I nåværende kvoteperiode er det som for pilotperioden kun klimagassen CO₂ som det forpliktet å redusere etter EU ETS. Men medlemsstatene kan i nåværende kvoteperiode velge å innføre nasjonale reduksjonsforpliktelser av andre klimagasser etter EUs kvotedirektiv artikkel 24 nr 1, jfr norsk klimakvotelov § 3, 4 ledd. Slike innføringer kalles ”opt in”, og må godkjennes av ESA for Norges vedkommende. Norge har valgt å inkludere utslipp av N₂O fra mineralgjødselproduksjon som en slik ”opt in”.¹⁰⁵

5.4.2 NAP (Nasjonale allokeringsplaner)

For at Norge forut hver kvotefase skal få godkjent sin plan over hvor mye klimakvoter hver kvotepliktige virksomhet/sector skal tildeles, må vi oversende denne nasjonale

¹⁰⁴ Klimakvoteloven § 3, 4 ledd

¹⁰⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/nyheter/2009/lystgass-fra-mineralgjodselproduksjon-in.html?id=547483> og Alstadheim (2011)

tildelingsplanen for godkjenning.¹⁰⁶ Slike planer forkortes NAP, ”nasjonal allokeringsplan”. (Heretter referert til som NAP). En NAP skal inneholde detaljerte oversikter over den samlede kvotemengde som totalt skal tildeles de nasjonale kvotepliktige virksomheter og sektorer av staten Norge. Direktivet krever også at det i en NAP gis spesifikasjoner for hvordan det aktuelle land ønsker å tildele kvoter til sine kvotepliktige.¹⁰⁷ En NAP skal oversendes og dermed godkjennes eller avvises av EU Kommisjonen innen oppsatte frister. I praksis vil dette si at EU Kommisjonen bestemmer EUs totale kvotemengde for kvotefasene, da Kommisjonen har det siste ordet for om de nasjonale tildelingsplanene godkjennes eller ikke.¹⁰⁸ For Norges del skal NAP oversendes og eventuelt godkjennes av ESA, da ESA er EFTA-landenes overvåkningsorgan. Det er strenge krav til hvordan de nasjonale tildelingene utføres, jf bilag III til direktivet, som gir 11 vilkår som kan eller skal oppfylles ved utformingen av planene. Vilkårene går bl.a ut på at det ikke skal skje en urimelig forskjellsbehandling mellom de ulike sektorer og virksomheter, og at en fordeling skal skje på en transparent måte. Dette skal skaffe åpenhet og offentlighet rundt myndighetenes tildeling. Direktivet krever at tildelingen skjer på objektivt grunnlag, noe som innebærer at virksomhetene og deres bedriftsledere ikke skal kunne påvirke tildelingen på noen måte.¹⁰⁹ Det forelå ”urimelig forskjellsbehandling” til grunn i den norske NAP som ble oversendt ESA i 2008. (Se punkt 4)

Utgangspunktet i vilkårene for NAP er at den totale kvotemengde i disse nasjonale planene skal tilsvare den enkelte stats Kyotoforpliktelse.¹¹⁰ Kriteriene stiller også krav til at nasjonene skal beregne sine totale utslippsmengder ut fra sine virksomheters og sektorers *muligheter* til å begrense og å redusere utslippene. Her vil industriens økonomiske og teknologiske fremskritt komme inn i den totale vurderingen av nasjonens kvotemengde.¹¹¹ Nasjonale registre er en viktig kilde for det internasjonale kvotesystemet, da disse registrene gjør beholdning, salg og overføring av Kyoto-kvoter

¹⁰⁶ Kvotedirektivet art 9

¹⁰⁷ Kvotedirektivet art 9

¹⁰⁸ Kvotedirektivet art 9, punkt 3

¹⁰⁹ Kvotedirektivet art 9 nr 1, jfr kvotedirektivets bilag III

¹¹⁰ Kvotedirektivets bilag III, vilkår 1

¹¹¹ Kvotedirektivets bilag III, vilkår 3

mulig mellom landene.¹¹² F.o.m januar 2013 vil systemet med NAP forsvinne med EUs såkalte ”endringsdirektiv”. (Se punkt 6.2)

5.4.3 Opprettelse av norsk kvoteregister

Norge har oppført et nasjonalt elektronisk kvoteregister,¹¹³ etter krav fra både Kyoto og EUs kvotedirektiv.¹¹⁴ Kvotedirektivet krever et slikt register for at norske kvotepliktige skal kunne handle og selge kvoter innen Unionen, og Kyoto krever registeret for at vi skal kunne benytte oss av de ulike Kyoto- mekanismene. Det er dog ikke kun kvotepliktige som gjennom et kvoteregister gis mulighet til å handle kvoter innen det internasjonale markedet. Det følger av kvotedirektivet at alle personer kan eie kvoter.¹¹⁵ ”Personer” er i direktivet definert som både fysiske og juridiske personer.¹¹⁶ Det er ikke uvanlig at ikke- kvotepliktige, fysiske personer, bedrifter eller organisasjoner, ønsker å kjøpe kvoter for å slette disse ut av markedet. Bakgrunnen for å slette er ofte et ønske om å bidra til den nasjonale og globale utslippsreduksjonen.¹¹⁷ I en spørreundersøkelse gjort av SFT (Statens forurensningstilsyn) i 2008 uttalte fire av ti at de ønsket å kjøpe klimakvoter.¹¹⁸

Registeret er utviklet som en nettbank med ulike kontoer for hver kvotepliktige eller andre som ønsker å opprette en slik konto. For hver gang en kontohaver skal handle eller slette kvoter må denne da benytte sin konto i det elektroniske registeret for å gjøre det. Også når kontohaveren etter reglene om innlevering av kvoter til myndighetene, må innleveringen gjøres via registeret.¹¹⁹

Registeret vil til enhver tid vise KLIF (som ansvarlige myndighet overfor kvoteregisteret),¹²⁰ alle kontohaveres totale beholdning av kvoter. Dette utgjør den norske stats **totale** kvotebeholdning, som igjen skal innrapporteres til EU

¹¹² Kopisamling miljørett, Voigt, ”The International Climate Regime”, s 87

¹¹³ Klimakvoteloven Kap 3

¹¹⁴ Kvotedirektivet art 19

¹¹⁵ Kvotedirektivet art 19 (2)

¹¹⁶ Kvotedirektivet art 3 litra g

¹¹⁷ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 61

¹¹⁸ <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2008/April-2008/Fire-av-ti-vil-kjope-klimakvoter/>

¹¹⁹ Klimakvoteloven § 13, 1 ledd

¹²⁰ Klimakvoteloven § 11, 2 ledd

Kommisjonen. EU har opprettet en egen logg; CITL,¹²¹ som alle medlemslands nasjonale kvoteregistre skal kobles opp mot. Kommisjonen er ansvarlige EU- organ for CITL, og kan slik skaffe EU til enhver tid medlemslands totale kvotebeholdning.¹²² EU har gitt en egen registerforordning, som gir tekniske reguleringer av nasjonale kvoteregistre. Disse reguleringene skal sikre at kvotedirektivet 2003/87/EF følges på en ensartet måte for alle de land som implementerer det.¹²³ EUs registerforordning gir regler for hvilke informasjonen en kontohaver må gi for å kunne benytte registeret.¹²⁴ Registerforordningen er endret flere ganger, og den siste endringen, nr 920/2010 trer i kraft f.o.m januar 2012. Endringen skal bl.a hindre momssvindel med kvoteregister som hjelpemiddel, noe som har vært et problem og som dagens registerforordning ikke hindrer godt nok. Det har også i Norge vært forsøk på å svindle register-eiere.¹²⁵ Den nye forordning vil fra og med 2012 stille større krav til identifikasjon ved søknad om opprettelse av registerkonto, og blant annet større muligheter til å nekte, suspendere og slette kontoer om disse ikke overholder registerforordningens vilkår og tekniske krav.¹²⁶

Det er strenge krav for hvordan KLIF skal håndtere kvoteregisterets informasjon. Kvotenes verdi bestemmes av markedet, noe som innebærer en høy økonomisk verdi. Det er derfor viktig at KLIFs sikkerhetsregler blir overholdt, slik at ikke personlige opplysninger vedrørende kontohavere kommer ut. Registerforordningen har egne sikkerhetsregler som myndighetene må overholde nettopp på dette punkt. Utgangspunktet blir at opplysningene gitt av kontohavere skal behandles som andre verdiforvaltningsinstitusjoner.¹²⁷

¹²¹ Community Independent Transaction Log

¹²² Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 60

¹²³ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2010/apr/den-fjerde-registerforordningen.html?id=611813>

¹²⁴ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 60

¹²⁵ <http://www.klif.no/en/Aktuelt/Nyheter/2010/Februar/Lykkes-ikke-med-a-lure-det-norske-kvoteregisteret/>

¹²⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2010/apr/den-fjerde-registerforordningen.html?id=611813>, avsnitt ”sammendrag av innhold”.

¹²⁷ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 61-62

Vi har opprettet et godt verktøy for sikker handel av klimakvoter nasjonalt, ved et kvoteregister etter krav fra direktivet.

5.4.4 Vederlagsfri tildeling; hovedregel.

For pilotperioden (2005-2008) var kvotedirektivets krav at nasjonene skulle tildele minimum 95 % av kvotene vederlagsfritt.¹²⁸ I denne perioden valgte kun noen få EU-land å auksjonere bort en del av kvotene.¹²⁹ Norge overholdte dette minimumskravet på 95 %, og innførte 100 % vederlagsfrie kvoter som en hovedregel i sin pilotperiode. Overholdelsen grunnet i ønsket om å tilpasse det norske kvotesystemet til EUs kvotedirektiv for å samhandle med Unionen om kvoterhandel. Et eventuelt salg av de resterende 5 % ble ansett i regjeringsforslaget å innebære unødvendig administrativt arbeid.¹³⁰

Auksjonering eller direkte salg av kvoter ville klart ha medført store inntekter for staten, men dette ville i så fall ha ført til vesentlige økte utgifter for de kvotepliktige virksomhetene. Andre årsaker til at Norge for pilotperioden innførte 100 % vederlagsfrie kvoter, var bl.a å hindre mulige nedleggelser av virksomheter som et resultat av de derav forhøyde utgiftene.¹³¹ Ett annet viktig poeng med en vederlagsfri tildeling av kvoter i en pilotperiode, er at staten slik dempet de totale belastningene ett kvotesystem gav. Slik kunne kvotepliktige bedriftsledere i pilotperioden konsentrere seg om å redusere sine klimagassutslipp forut den første kvotefase, og benytte eventuelle overskudd på tekniske installasjoner og renseanlegg forut 2008.

Den økonomiske konsekvensen for de kvotepliktige virksomhetene bestemmes av kvoteprisen i handelsmarkedet, og ikke minst tildelingen av gratis kvoter fra Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF). Kvoteprisen vil kunne variere på det internasjonale handelsmarkedet for hver dag, noe erfaringene fra EU ETS i pilotperioden beviste. Prisen avhenger blant annet av hvor mange klimakvoter som finnes, noe som igjen avhenger av hvor mange aktører som ønsker å selge og hvor mange som ønsker å kjøpe.¹³²

¹²⁸ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 50

¹²⁹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 50

¹³⁰ Ot.prp.nr 13 (2005-2005) s 50

¹³¹ Ot.prp.nr 13 (2004-2005) s 50

¹³² Ot.prp.nr 66 (2006-2007) s 17

Direktivet krever at minst 90 % av kvotene i dagens kvotefase skal tildeles vederlagsfritt av statene.¹³³ EU har valgt og ikke gi det økonomiske provenyet for stor fokus. Etter min mening burde EU valgt en regel som krever ett minimum prosentbasert tall for *salg* av kvoter, i stedet for et minimum for vederlagsfrie kvoter. Slik ville medlemsnasjonene forholde seg til et krav om å selge ett visst antall kvoter, og latt økonomiske konsekvenser gitt virksomhetene større grunnlag for redusering. Kvotepiktige virksomheter i land som velger å auksjonere bort minst mulig kvoter vil etter dagens system ha en fordel i forhold til de bedrifter som holder til i land som auksjonerer bort maksimalt med kvoter. Norge har valgt å holde seg til rammene av direktivets krav om minimum 90 %, og har valgt auksjonering av de resterende 10 %.

6 FREMTIDIGE REGULERINGSENDRINGER

6.1 Innledning

Det er innen EU allerede foretatt vedtakelser av nye juridiske forpliktende reguleringer med utspring fra det EØS- relevante materialet. Dette innebærer nye fremtidige endringer og tilpasninger for Norge på det miljørettslige området angående CO₂-kvoter. Vi skal se nærmere på endringsdirektivet og luftfartskvotedirektiv, som begge snart vil medføre store endringer i dagens kvotedirektiv. Dette er viktige endringer som bidrar til informasjon om hva innlemmelsen av kvotedirektivet betyr for norsk rettsutvikling. Under punkt 6.4 følger en fremstilling av EUs ønsker om å innlemme også en regulering av andre transportsektorer i kvotedirektivet, noe som sannsynligvis vil være av EØS- relevans, og dermed også bety endringer og tilpasninger i norsk rett.

6.2 Endringsdirektivet (Dir 2009/29/EF)

Det nå gjeldende kvotedirektivet er som tidligere nevnt inntatt i EØS-avtalen. Endringer som følge av denne rettsakten anses juridisk som EØS-relevante. Eventuelle endringer i

¹³³ Kvotedirektivet art 10

EØS- relevante regelverk fører til endringer i den norske klimakvoteloven og tilhørende forskrifter, på grunnlag av kravet om at norsk rett skal være ensartet med EU-regelverket til enhver tid. Endringsdirektivet innebærer endringer av det nå gjeldende kvotedirektiv, og Norge er derfor også juridisk forpliktet til å innlemme de endringene endringsdirektivet medfører.

Direktiv 2009/29/EF har virkning fra 2013 og innebærer endringer av kvotedirektivet; derav navnet ”endringsdirektivet”, og regulerer kvotehandel for EUs neste kvotefase; 2013-2020. Dir 2009/29/EF (heretter omtalt som endringsdirektivet) skal endre kvotedirektivet for å forberede og utvide EU ETS.¹³⁴ Dette gjøres ved og bl.a. å skape større likhet i medlemslandas tildelingsregler. Direktivet har til hensikt å innta flere sektorer og klimagasser inn i kvotereguleringen, enn hva EU ETS i dag regulerer. Bl. a vil installasjoner for CO₂ – fangst og lagring inntas i kvotesystemet, og som klimagass vil N₂O fra kjemisk industri omfattes.¹³⁵

Det nye direktivet lar ikke lenger medlemsstatene utrede forslag selv til egne nasjonale tildelingsplaner. Direktivet fører til at systemet med NAP forsvinner og et system med ”harmonisert tildeling”¹³⁶ innføres. Den ”harmoniserte tildelingen” innebærer at EU fastsetter en total utslippsgrense for hele EU f.o.m 2013, hvor utslippsgrensen skal reduseres gradvis i løpet av hele perioden 2013-2020.¹³⁷ Endringsdirektivet grunngir denne harmoniserte tildelingen med at det vil skape enda større incitamenter for virksomheter til å anvende de mest effektive teknikker o.l, for og nettopp redusere klimagassutslipp enda mer.¹³⁸

¹³⁴ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 15

¹³⁵ <http://europolov.no/rettsakt/kvotehandelsdirektiv-etndring-utvidelse-av-eus-kvotehandelsystem-for-klimagasser/id-876> og <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 16

¹³⁶ Endringsdirektivet art 10 litra a nr 1 og <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/revidert-kvotedirektiv-2013-2020.html?id=587436>

¹³⁷ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 15 - 16 og <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/revidert-kvotedirektiv-2013-2020.html?id=587436>

¹³⁸ Endringsdirektivet art 10 litra a nr 1, andre avsnitt

Heller ikke tildelingsreglene overlates til nasjonene selv å bestemme, da EU ved endringsdirektivet selv gir tildelingsreglene som skal gjelde for alle medlemsland av EU ETS.¹³⁹

Det er utviklet ulike tildelingsregler for ulike utslippssektorer. I kvotefase 2013-2020 skal hovedreglene for tildeling være auksjonering/salg av kvoter¹⁴⁰ - i motsetning til den vederlagsfrie tildeling som utgjør hovedregelen under dagens kvotefase. Endringen av tildelingsmetode skal reflektere den oppfatning at påtvunget kjøp av kvoter skaffer til veie langt større incentiv for kvotepliktige til å så tidlig som mulig redusere sine klimagassutslipp. Andre tungtveiende argumenter for salg av kvoter som hovedregel, er at dette langt mer støtter ”forurensers- betaler prinsippet”, samt øker forenklingen og effektiviseringen av EU ETS.¹⁴¹ Dette utgangspunktet gjelder kun for noen få virksomheter,¹⁴² og modifiseres med det unntaket at det for de fleste sektorer vil innføres en ”lineær avvikling” av vederlagsfrie kvoter.¹⁴³ De fleste virksomhetene vil slik videre få vederlagsfrie kvoter beregnet ut fra særskilte beregningsmodeller, men denne gratistildelingen vil under neste kvotefase stadig forminskes i omfang. Klimakur2020 antar i sin rapport at 50 % av alle kvoter innen EU ETS vil auksjoneres bort i 2013, mens resterende 50 % fortsatt vil tildeles medlemslandene vederlagsfritt- på ulike vilkår.¹⁴⁴ EU Kommisjonen legger altså opp til at noen spesifikke sektorer skal forpliktes til selv å anskaffe samtlige nødvendige kvoter f.o.m endringsdirektivets oppstart, mens andre oppførte sektorer fortsatt skal motta kvoter vederlagsfritt for en tid.

Norske myndigheter var tidlig fornøyd med endringsdirektivets innføring av ett ”harmonisert tildelingssystem”, som de mente vil føre til ett strengere system enn dagens tildelingsregler.¹⁴⁵ Norge har videre også ønsket å få unntak fra den

¹³⁹ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 16

¹⁴⁰ Endringsdirektivet art 10 nr 1

¹⁴¹ http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf s 17

¹⁴² Endringsdirektivet art 10 litra a nr 3

¹⁴³ http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf s 18 og Kopisamling miljørett, Basse, ”Miljøretten 6. Energi og klima”, s 208-209

¹⁴⁴ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 17

¹⁴⁵ <http://europolov.no/rettsakt/kvotehandelsdirektivet-endering-utvidelse-av-eus-kvotehandelsystem-for-klimagasser/id-876>, avsnitt ”Vurdering”

vederlagsfrie tildelingen som er planlagt for petroleumsvirksomheter offshore etter endringsdirektivet. Endringsdirektivet har tilegnet slike virksomheter gratis kvoter grunnet muligheter for ”karbonlekkasje”.¹⁴⁶ Karbonlekkasje innebærer at globale klimagassutslipp øker fordi utslippsaktiviteter utflagges til land utenfor EU ETS.¹⁴⁷ Som nevnt tidligere, skal endringsdirektivet utvides til å omfatte flere virksomheter/sektorer. Dette vil kunne medføre mer administrativt arbeid for KLIF, som også i neste kvotefase vil være ansvarlig for denne delen. Endringsdirektivet *oppfordrer* til å benytte minst 50 % av det nasjonale provenyet fra auksjoneringen av kvoter, til ulike oppnevnte miljøformål.¹⁴⁸ Det er vanskelig å definere det noe uklare begrepet ”oppfordre”. *Klimakur 2020* opplyser om at Norge vil forsøke å forhandle frem tilpasninger i hvor stor andel av provenyet som skal gå til miljøformål. I regjeringsnotat angående disse forhandlingene informeres det om at Norge vil be om unntak fra bestemmelsen om øremerking av deler av provenyet til de miljøformål direktivet oppfører. Det er derimot uvisst om ønsket om unntak grunner i at Norge vil innta dette aktuelle provenyet i sin egen inntektspost, eller om det er uenighet om hvilke *formål* pengene skal gå til som grunnlag for forhandlingene fra norsk side.¹⁴⁹ Seniorrådgiver i MD understreker at utover denne korte regjeringsinformasjonen kan det ikke opplyses om de faktiske forhandlingene Norge gjør med EU Kommisjonen på det aktuelle området, før forhandlingene er ferdige.¹⁵⁰ EU ønsker med endringene for kvotefase 2013-2020 å sikre at ytterligere utslippsbegrensninger foregår *innen* EU i stedet for i tredjeland. På bakgrunn av dette innføres strengere grenser for bruk av kvoter fra prosjekter i tredjeland (Kyoto-mekanismene) enn hva dagens grenser er.¹⁵¹ Om man ser på det faktum at kvotepliktige norske bedrifter i 2011 leverte langt flere kvoter kjøpt via Kyotomekanismene i U-land

¹⁴⁶ <http://europalov.no/rettsakt/kvotedirektivet-om-handel-med-co2-gjennomforingsbestemmelser-om-gratistildeling-av-utslippskvoter/id-4572>, avsnitt ”sammendrag av innhold”

¹⁴⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2010/feb/listen-over-sektorer-utsatt-for-karbonle.html?id=594189>, avsnitt ”sammendrag av innhold”

¹⁴⁸ Endringsdirektivet art 10 nr 3

¹⁴⁹ <http://europalov.no/rettsakt/kvotehandelsdirektivet-endring-utvidelse-av-eus-kvotehandelsystem-for-klimagasser/id-876>, avsnitt ”vurdering”

¹⁵⁰ Alstadheim (2011) og Stiansen (2011)

¹⁵¹ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 17

for å dekke sine utslipp i 2010 enn noen gang før,¹⁵² vil EU's innstramming på prosjektbaserte kvotekjøp være en god utvikling for vern av det internasjonale miljøet. Det bør ikke være enkelt for kvotepliktige å rette seg inn mot kjøp av kvoter i U-land- da dette kan stride med prinsippet om felles men differensiert ansvar og forurensner betaler- prinsippet.

6.3 Luftfartskvotedirektivet (Dir. 2008/101/EF)

Utviklingen av klimapolitiske virkemidler innen Unionen vil på mange områder være avgjørende også for norske virkemidler for vern av miljø. EU- rettsakter som gjelder hensynet til miljø er i hovedsak EØS- relevante, og må som tidligere omtalt implementeres i norsk rett. Luftfartskvotedirektivet er et slikt eksempel. Direktivet er inntatt med hjemmel i TFEU art 192.¹⁵³ (Tidligere EF- traktatens artikkel 175.) Internasjonal luftfart har ingen forpliktelse etter Kyoto- protokollen. Grunnen til dette er bl.a store vansker med å komme til enighet om ansvarsfordelingen for CO₂- utslippene mellom partene. FNs luftfartsorganisasjon (ICAO) har heller ikke kommet frem til reduksjonstiltak, til tross for sin positivitet angående kvotehandel for luftfarten. Da EU selv har vedtatt et "luftfartskvotedirektiv" ut av eget initiativ, med det formål å redusere klimagassutslipp fra europeisk luftfart, oppfattes dette som nok et foregangsarbeid fra EU på miljøfronten.¹⁵⁴ Det såkalte "luftfartskvotedirektivet"; 2008/101/EF, innebærer en endring av dagens kvotedirektiv, gjeldende f.o.m 1. januar 2012. Luftfartskvotedirektivet er en nødvendig endring for å kunne innta luftfart i EUs kvotesystem (ETS).¹⁵⁵ Endringsdirektivet bekrefter innlemmelsen av kvoteplikt for luftfartsaktiviteter i sitt bilag I.

Siden Kyoto Protokollen ikke omfatter utslipp fra internasjonal transport, kan kvotene i luftfartskvotedirektivet ikke benyttes til å nå EU- landas Kyoto- forpliktelser. Et overskudd av kvoter tildelt en luftfartsoperatør kan derfor ikke selges, slik klimakvoter i resten av EU ETS kan, men muligheten for en ny klimaavtale f.o.m 2013 kan åpne for salg av luftfartskvoter innen EU ETS om dette anerkjennes i en fremtidig

¹⁵² <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/Mai/Bedrifter-bruker-flere-u-landskvoter-enn-for-/?cid=36676>

¹⁵³ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 14

¹⁵⁴ Prop. 69 L (2010-2011) s 2

¹⁵⁵ Luftfartskvotedirektivet preambel punkt 14

klimaavtale.¹⁵⁶ Kvoter som benyttes av luftfartsaktiviteter kan altså kun avhendes innen EU ETS.

Kommisjonen ble allerede i 2005 av Rådet bedt om å forberede et forslag til et luftfartskvotedirektiv.¹⁵⁷ Formålet med det nye direktivet er å redusere og å begrense den europeiske luftfartens CO₂- utslipp, ved å stille kostnader til luftfartsaktiviteter.¹⁵⁸ Luftfart er så langt den eneste transportsektoren som inkluderes i EU ETS. Direktivet forpliktet alle kvotepliktige luftfartsoperatører å rapportere sine CO₂- utslipp for 2010.¹⁵⁹ Det er disse dokumenterte utslippsmengdene som gir grunnlaget for summen av de vederlagsfrie kvotene som tildeles de kvotepliktige f.o.m 2012.¹⁶⁰

Direktivet innebærer at luftfartsoperatørene må kjøpe utslippsrettigheter (kvoter) for en stadig større del av sine CO₂- utslipp,¹⁶¹ og det er flyselskapenes drivstoff-forbruk som beregner utslippene.¹⁶²

Kvotereguleringen omfatter utslipp fra luftfartsoperatører som flyr til og fra EU-flyplasser, og dette gjelder uansett opprinnelsesland for det aktuelle flyselskap.¹⁶³ Luftfartssektoren vokser stadig, noe som gjør en kvoteregulering for aktuelle sektor nødvendig. Kvotereguleringen vil også bidra til en sterk begrensning av CO₂- utslipp, og forhåpentligvis også skape incentiver til reduksjoner.¹⁶⁴ Innlemmelsen av luftfartskvotedirektivet i EØS- avtalen innebærer for Norges del at både flyvninger mellom Norge og andre EØS/EFTA- stater blir kvotepliktige, og at flyvninger innenriks i Norge blir CO₂- kvotepliktig.¹⁶⁵

¹⁵⁶ <http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%20D8I%20rapporter/2009/1018-2009/1018-2009.pdf> s 2

¹⁵⁷ Luftfartskvotedirektivet preambel punkt 12

¹⁵⁸ Luftfartskvotedirektivet preambel punkt 14, Prop. 69 L (2010-2011) s 1

¹⁵⁹ Luftfartskvotedirektivet art 3d nr 3

¹⁶⁰ <http://www.eu-norge.org/Aktuelt/EOS-komiteen/EOS-komiteen-4-desember/>

¹⁶¹ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 38

¹⁶² <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 38 luftfartskvotedirektivet art 3d nr 3, Prop. 69 L (2010-2011) s 2

¹⁶³ Prop. 69 L (2010-2011) s 2

¹⁶⁴ Prop. 69 L (2010-2011) s 2

¹⁶⁵ Luftfartskvotedirektivet bilag I, nr 1 litra b og c

Operatøren for kvotepliktig luftfart skal fra oppstarten av direktivet overvåke, rapportere og innlevere kvoter tilsvarende CO₂- utslippene sine.¹⁶⁶ Direktivet muliggjør den administrative delen av kvotepliktiges ansvar ved å innføre såkalt ”administrerende medlemsstat”.¹⁶⁷ Operatøren skal slik kunne forholde seg til kun en medlemsstat uansett hvor mange EU- land operatøren har forretning i. Dette støtter opp under kostnadseffektivitetskravet i luftfartskvotedirektivets preambel punkt 1. Direktivet opererer med to kvoteperioder for kvoteregulering av luftfarten.¹⁶⁸ For første periode, 2012, skal det tildeles 97 % av hele sektorens gjennomsnittlige årlige utslipp. Det gjennomsnittlige utslipp beregnes ut fra en oppnevnt basisperiode.¹⁶⁹ For andre periode, 2013- 2020, slippes kun 95 % av gjennomsnitts- utslippene ut på markedet.¹⁷⁰ For senere år kan utslippsgrensen nedjusteres etter hvert. For første periode gis altså en knapphet på minst 3 %, og for andre periode gis det en knapphet på minst 5 %, noe som skal skape incentiver til å begrense og å redusere utslipp. Ved at det tildeles stadig færre kvoter for luftfarten, blir de kvotepliktige operatørene tvunget til å redusere sin aktivitets utslipp av CO₂, eller å kjøpe kvoter. Uansett hva operatøren velger ved mangel på kvoter, vil aktiviteten ha en økonomisk utgift som skaper incentiver også innen luftfarten til å redusere sine utslipp.¹⁷¹ Det besluttet i direktivet at minst 15 % av kvotene tildeles vederlagsfritt til de kvotepliktige operatørene i begge periodene.¹⁷² Det gis muligheter for å forhøye prosentandelen for auksjonerbare kvoter ved en eventuell revidering av direktivet etter hvert.¹⁷³

Norge har allerede gjort de endringer som må foretas i den norske klimakvoteloven, for å sikre at den norske loven tilpasses reglene i EUs luftfartskvotedirektiv. Dette ble foretatt ved endringer og tilføyelser i klimakvoteloven av 2004.¹⁷⁴

¹⁶⁶ Luftfartskvotedirektivet preambel punkt 15

¹⁶⁷ Luftfartskvotedirektivet art 3b litra q, Prop. 69 L (2010-2011) s 3

¹⁶⁸ Luftfartskvotedirektivet art 3

¹⁶⁹ Luftfartskvotedirektivet art 3c nr 1

¹⁷⁰ Luftfartskvotedirektivet art 3c nr 2

¹⁷¹ Luftfartskvotedirektivet art 3d nr 1 og 2

¹⁷² Luftfartskvotedirektivet art 3d nr 1 og 2

¹⁷³ Luftfartskvotedirektivet art 3d nr 2

¹⁷⁴ Prop. 69 L (2010-2011) s 24 flg

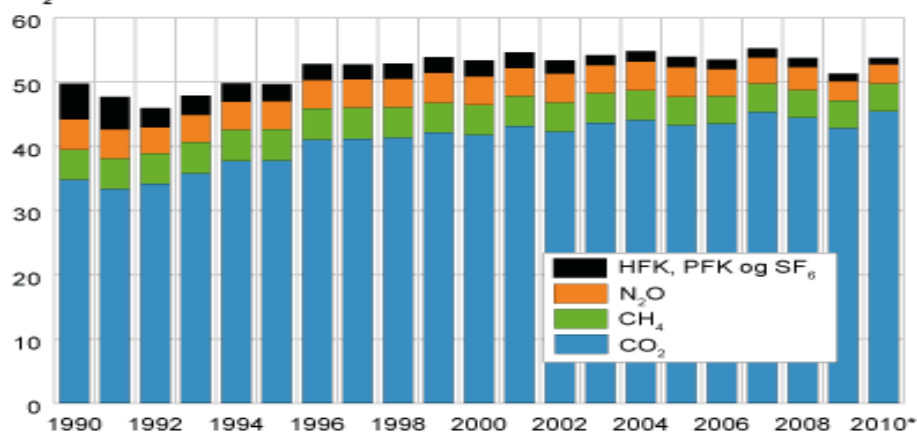
6.4 Transportsektorer

Som omtalt under punkt 6.3 om luftfartskvotedirektivet, så er luftfart den eneste transportsektoren så langt som snarlig reguleres av kvotedirektivet. Prosessen med kvoteregulering av luftfart f.o.m 2012 vil skape kunnskap og dokumentasjon for også mulige alternative sektorer innen transport, slik som skipsfart og landtransport. Ved og skaffe til veie nok informasjon om hvordan en kvoteregulering av luftfarten utarter seg, og om hva som kan gjøres bedre og mer kostnadseffektivt med tiden, vil slik informasjon kunne benyttes til en europeisk kvoteregulering av eksempelvis landtransporten i fremtiden.

I EU anses **landtransporten** per i dag som meget vanskelig å kvoteregulere.¹⁷⁵

Sektoren består av mange ulike aktører, hvor mange av aktørene kun driver med transport som en del av sin virksomhet. Det anses for vanskelig å vite hvilke deler av sektoren man skal regulere for å oppnå kostnadseffektivitet- som jo er hovedformålet med EU ETS.¹⁷⁶ EU ETS må videre holde seg innenfor resten av EUs regelverk, bl.a de strenge konkurransereglene i EU- retten.¹⁷⁷ Det må dermed et omfattende undersøkelsesarbeid til for å finne alternative kvotereguleringer av landtransporten, som ikke skaper konkurransevridende regler.¹⁷⁸

Utvikling i klimagassutslipp. 1990-2010*. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter



Kilde: Utslippsstatistikken til Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet. Fig. 1¹⁷⁹

¹⁷⁵ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 16

¹⁷⁶ Kvotedirektivet preambel nr 5

¹⁷⁷ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 16 og EØS-loven del IV, kapittel 1.

¹⁷⁸ <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 16

¹⁷⁹ <http://ssb.no/klimagassn/>

Veitrafikkens klimagassutslipp økte med 3,5 prosent i 2010 i forhold til tallene for 2009 her til lands.¹⁸⁰ Dette understreker viktigheten med å finne en rask fremtidig enighet, nasjonalt og regionalt, om hvordan man skal kunne redusere denne sektorens utslipp. Veitrafikkens klimagassutslipp har siden 1990- nivået økt med hele 30 %. En reduksjon i 2008 og 2009 forklares statistisk og forskningsmessig med finanskrisens fremmarsj som igjen reduserte næringens oppdrag i samme periode. I 2010 økte derimot transportens utslipp, og mye av denne økningen skyldes økte antall oppdrag etter finanskrisens tilbaketreden.¹⁸¹

Skipsfarten må også nøye vurderes før en eventuell innlemmelse av sektoren i EU ETS. Da store deler av sektoren er internasjonalt eid, kan forbudene mot konkurransevridene regler by på store problemer, noe som igjen skaper frykt for utflagging av store rederikonserner.

EU Kommisjonen har gjort det klart at den ønsker at skipsfart inkluderes i en eventuell ny klimaavtale som skal overta for Kyoto Protokollen *etter* 2012. Om ikke dette blir resultatet, har EU også uttalt at Unionen vil arbeide målrettet for å kunne innlemme skipsfarten inn i EU ETS.¹⁸² EUs forrangsrett grunnlegger Norges innlemmelse av et slikt hypotetisk regelverk, om EU anser dette som EØS- relevant.

Mens utslippene fra veitransport og landindustri innen Europa blir regulert ved krav om CO₂- reduksjoner og avgifter, har skipsfarten foreløpig fått være i fred hva angår CO₂. Skipsfarten har ikke noen grense for hvor mye CO₂ sektoren får slippe ut, og heller ikke noen kostnader knyttet til sitt CO₂- utslipp. Skipsfart er altså ikke en del av CO₂- forpliktelsene i henhold til Kyoto Protokollen, men miljøorganisasjoner håper denne sektoren får pålagt forpliktelser ved en eventuell ny miljøavtale som forhåpentligvis overtar etter at Kyoto utgår ved utgangen av 2012.¹⁸³

Ettersom det enda er usikkert om det vil bli enighet om en ny global klimaavtale etter Kyoto Protokollens, er dette noe EU Kommisjonen må innta i sin vurdering av innlemmelse av nye transportsektorer i EU ETS. Om det ikke enes om ny klimaavtale

¹⁸⁰ <http://ssb.no/klimagassn/>

¹⁸¹ <http://ssb.no/klimagassn/>

¹⁸² <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf> s 39 avsnitt "skipsfart"

¹⁸³ http://www.bellona.no/filearchive/fil_Klimamagasin_juni_06_Lowres.pdf s 9

f.o.m 2013, vil innlemmelsen kunne innebære stor risiko for såkalt karbonlekkasje. For å hindre mulig karbonlekkasje kan ikke kvoteprisen innen EU ETS være så høy at utflagging lønner seg for store utslippsaktører.¹⁸⁴ Vi ser her igjen vanskene EU står overfor ved vurderingen av om andre transportsektorer enn luftfart skal inntas i EU ETS, og ikke minst vurderingen av hvordan kvotereguleringen i så fall skal utarbeides. Det beste alternativet er derfor for EU- landene å jobbe hardt med å bidra til at FN-landene forhandler frem en ny klimaavtale f.o.m. 2013, med regulering av skipsfartens CO₂- utslipp på lik linje med hva EU ønsker.

7 POLITISK HANDLEKRAFT I NORGE?

7.1 innledning

Utslippene fra de 113 kvotepliktige virksomhetene her til lands, utgjør ca 40 % av Norges totale klimagassutslipp.¹⁸⁵ Totalt utgjorde CO₂ – utslippene i Norge 53,7 millioner tonn i 2010.¹⁸⁶ I forhold til våre Kyoto- forpliktelser på et maksimalt utslippstak på 50,1 millioner tonn, gir tallene ikke gode pekepinner på en total reduserende klimagassutslipp siden 1990- nivået.¹⁸⁷

Under punkt 7 skal vi se nærmere på det norske politiske engasjementet angående klimagassreduksjon. Som tidligere nevnt må politikk til for å skape juss. Hva har politikken her til lands gjort for å bidra til en juridisk skjerpelse av norsk miljøforurensning av CO₂?

¹⁸⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/revidert-kvotedirektiv-2013-2020.html?id=587436>

¹⁸⁵ <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

¹⁸⁶ <http://ssb.no/klimagassn/>

¹⁸⁷ Kyoto Protokollen art 3 nr 3

7.2 Politisk enighet

Regjeringens klimamelding (2007)¹⁸⁸ og Stortingets klimaforlik (2008) innebærer at Norge skal redusere de globale klimagassutslippene innen 2020, med 30 % av norske utslipp i forhold til 1990.¹⁸⁹ Klimaforliket fra 2008 er en miljøpolitisk enighet på tvers av de fleste partier, om hvordan Norge skal legge opp den miljøpolitiske utvikling innenlands. Bl.a er et av punktene fastsatt i forliket at 2/3 av norske reduksjoner av CO₂ etter Kyotoprotokollen skal foretas innenlands. Prinsippet om forurensere betaler er ett internasjonalt miljøprinsipp som innebærer at kostnadene for tiltak mot forurensning av det ytre miljø skal bæres av den som faktisk forurenses.¹⁹⁰ Prinsippet er hos oss både innført i forurensningsloven¹⁹¹ og innført som ett av våre nasjonale hovedprinsipper på miljøområdet i det norske klimaforliket fra 08.¹⁹² Viktig ved dette forliket er at det innebærer ett fastsatt **mål**, som skal bestå til tross for mulighetene for eventuelle regjeringsskifter i fremtiden. Det er viktig å ha en konsis miljøpolitikk som ikke kan berøres på negativ måte hvert fjerde år.

Det skulle nåværende høst blitt lagt frem en ny klimamelding, basert på prinsippene i klimaforliket fra 2008- med redegjørelse for hvilke *faktiske tiltak* den norske regjering skal igangsette nasjonalt, for og nettopp nå klimaforlikets fastsatte mål. Denne klimameldingen skulle først fremlegges høsten 2010, men er igjen utsatt nok ett år og forventes ikke før høsten 2012. Utsettelsen nok en gang med å fremlegge faktiske miljøtiltak for å nå våre nasjonale mål er sterkt beklagelig. Klimameldingen forventes å detaljere for hvordan de ulike sektorene nasjonalt skal kutte sine utslipp.¹⁹³

Miljøvernministeren og Miljødepartementet viser på ingen måte ett nasjonalt foregangsarbeid på dette feltet ved å utsette meldingen nok en gang.

Riksrevisjonen gav rapport i april 2010, *Klimakur 2020*, som konstaterte store *ambisjoner* blant norske politiske myndigheter, men fant ikke nok prioritert *innsats* til at Norge vil kunne nå sine utslippsmål etter regjeringens klimamelding i 2007.

¹⁸⁸ St.meld. nr 34 (2006-2007)

¹⁸⁹ Jære (2011) s. 18

¹⁹⁰ Knoph (2009) s. 664

¹⁹¹ Forurensningsloven § 2 nr 5

¹⁹² http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf , punkt 1.1

¹⁹³ <http://www.tu.no/miljo/article289914.ece>

Riksrevisjonen oppfordret Regjeringen til å øke arbeidet med å nå utslippsmålet ved å sette i gang flere konkrete tiltak.¹⁹⁴

Ambisjoner er dessverre ikke nok. Rapporten *Klimakur 2020* gir forslag til konkrete tiltak for norsk utslippsreduksjon, og definerer virkemidler for arbeidet med de omtalte konkrete tiltakene. Til tross for at politikerne ved *Klimakur 2020* har fått den informasjonen de behøver, blir knapt noe gjort for å igangsette tiltakene i rapporten. Det er også dessverre lite offentlige debatter rundt rapportens viktige uttalelser i media. Media har ved siden av politikken en betydelig rolle med å videreføre informasjon til norske borgere.

OECD¹⁹⁵ skriver i sin rapport at Norge har spilt en slags ”pionerrolle” i utviklingen av internasjonal miljøpolitikk, til tross for at vi ikke er EU- medlem. Rapporten peker bl.a på at Norge er langt mer *ambisiøse* enn EU- da de norske målene for klimagassutslipp er større enn EUs fastsatte mål. Nok en gang er det målene i seg selv som gjør uttellingen for skryt av norsk miljøpolitikk, og ikke resultatene av arbeidet det fokuseres på.

7.2.1 Begrensninger grunnet arbeidsmengde gitt av EU

Som tidligere nevnt, er det åpent for medlemslanda og opprette subsidiære tiltak ved siden av de internasjonale forpliktelsene.¹⁹⁶ Det man ikke må glemme i vurderingen av om Norge utøver egne tiltak, er at Norge kontinuerlig er nødt til å holde seg underrettet om EUs miljø- utvikling. Det har siden opprettelsen av EU ETS i 2005 skjedd en enorm utvikling og ekspandering innen europeisk felles miljøpolitikk. I og med at Norge ikke får ta del i lovgivningsprosessen innen EU, vil mye av utviklingen av miljøregler komme til norske myndigheters kunnskap fullstendig først når det endelige resultatet foreligger som en EØS- relevant regel. Norske myndigheter må da sette seg grundig inn i de nye reglene og direktivene, for å så deretter kunne gi forslag til endringer i gjeldende norsk lovgivning som er nødvendig for at norsk rett skal tilpasses den nye lovgivning gitt av EU. Denne prosessen påtvinger norske myndigheter svært mye arbeid. Norge bruker ofte mye tid og krefter på å skaffe seg nødvendig informasjon om

¹⁹⁴ <http://www.holderdeord.no/sak/klimamaal/> og Jære (2011) s. 18

¹⁹⁵ http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_37465_47678847_1_1_1_37465.00.html , avsnitt ”Main findings”

¹⁹⁶ Kyoto Protokollen art 17

hva som skjer i EU, og dette kan føre til begrensning i myndighetenes prioritering i utvikling av subsidiære norske tiltak.¹⁹⁷

7.3 Mongstad som eksempel

Jeg benytter her oljeraffineriet i Mongstad som ett eksempel i vurderingen av om norsk miljøpolitikk tar våre forpliktelser om klimagassreduksjoner seriøst nok.

I følge Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF) og Statistisk Sentralbyrå (SSB) hadde Statoils raffineri på *Mongstad* størst CO₂- utslipp i landet i 2009. Til sammen utgjorde de ti største utslippsenhetene samme år, ca 20 % av norsk klimagass- utslipp. Ni av disse ti virksomhetene tilhørte petroleumsvirksomhetene i Norge, og alle er etter kvotesystemet kvotepliktige virksomheter.¹⁹⁸ Mongstad- raffineriet var også på førsteplass for listen over de ti verste utslippsenhetene i 2010.¹⁹⁹

Klimagassutslipp fra kvotepliktige norske virksomheter økte med 0,6 % i 2010 i forhold til tallene for 2009. Bakgrunnen for økningen er hovedsakelig utslipp fra Mongstad- raffineriet, fjernvarme og kalkproduksjon.²⁰⁰

Disse overnevnte tallene viser at Norge bør kunne fokusere langt mer på landets petroleumsvirksomheter i fremtidens arbeid med CO₂- reduksjoner.

Stoltenberg I- regjeringen lovte rensing på Mongstad- raffineriet i 2014. Disse politiske planene er endret siden den gang, og i 2011 ble rensingen forskjøvet til 2016. Grunnen til utsettelsen er Statoils *egen* utredning av slik rensing, om at bruk av dagens teknologi kan være kreftfremkallende.²⁰¹

At akkurat dette raffineriet har blitt et viktig miljøpolitisk tema, er ikke bare begrunnet i Mongstads enorme utslippsmengder. Ved at Norge er en del av EU ETS må raffineriet *uten* rensing skaffe til veie kvoter for sine utslipp. Konsekvens av dette er at utslippsreduksjonene Norge utfører må skje i *andre* anlegg og virksomheter enn akkurat

¹⁹⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/miljo_klima/berget.html?id=492850

¹⁹⁸ <http://www.klif.no/no/aktuelt/nyheter/2010/mai-2010/Norges-ti-storste-co2-utslipp/>

¹⁹⁹ http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/Klimagassutslipp2010_rossland250511.pdf s 6

²⁰⁰ <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

²⁰¹ <http://www.dn.no/energi/article2093947.ece>

Mongstad- raffineriet.²⁰² Hovedformålet med både Kyoto Protokollen og EUs kvotedirektiv er å foreta utslippsreduksjoner på en ”kostnadseffektiv måte” (jfr. EUs kvotedirektiv preambel nr 5). Det er, som i tallene KLIF og SSB legger frem, snakk om store utslippsmengder av CO₂ fra Mongstad. Ved at Regjeringen utsetter rensingen av dette raffineriet nok engang, går denne utsettelsen i mot prinsippet om kostnadseffektivitet. Norge kunne ved rensing av Mongstad redusere de nasjonale CO₂-utslippene betraktelig. Ved Kyoto Protokollen og EU ETS er slik reduksjon ikke av betydning kun for den aktuelle nasjon, men også for EU som region- og ikke minst miljøet globalt sett.

Det forhandles intenst internasjonalt om en ny klimaavtale som skal overta der Kyoto Protokollen stanser. Det er planlagt, og ønsket fra mange hold, at utslippsgrensene da skal reduseres ytterligere. En eventuell ny klimaavtale vil føre til at Norge må redusere sine utslipp hos langt flere anlegg og virksomheter enn de gjør i dag, bl.a på grunn av de enorme utslippene hos Mongstad- anlegget.

Det har vært enorm innenlands og utenlands interesse for Mongstad- prosjektet, hvor bl.a næringslivsledere er meget opptatt av hvordan testene av CO₂- rensingen utarter seg.²⁰³ Slik ligger det ikke minst en politisk prestisje bak den såkalte ”månelandingen” på Mongstad også for Norge utad. Norge har fremstått som et foregangsland for miljø og skapt også internasjonale forventninger av Mongstad- prosjektet. Det kan tenkes det virker negativt på andre lands næringslivsledere at Norge til stadighet utsetter rensingen, da andre land heller også kanskje utsetter sine rensingsprosjekter i vent på at Norge skal oppfylle raffinerirensingen.

Det var altså Statoils egen utredning av en eventuell rensing ved bruk av aminteknologi som legger til grunn en potensiell kreftfare for personalet og bosatte i området rundt raffineriet. Regjeringen håndterte denne saken på egen hånd, ut fra Statoils forskning, uten å benytte Stortingets forskningspanels vurderinger av faren for bruk av ”aminteknologien”. Miljøminister Solheim påpeker at utsettelsen kun er en konsekvens av Statoils utredning om helse- og kreftfare.²⁰⁴ Jeg skal ikke gå inn på diskusjonene

²⁰² <http://www.dn.no/forsiden/kommentarer/article2094140.ece>

²⁰³ <http://www.dn.no/energi/article2092166.ece>

²⁰⁴ <http://www.abcnyheter.no/abc-penger/okonomi/110228/mot-ny-utsettelse-av-manelandingen-pa-mongstad>

rundt Regjeringens brudd på prosedyrer for håndteringen av Mongstad- utsettelsen. Det jeg forsøker å poengtere, er at man kan stille seg spørsmålet vedrørende Statoils politiske maktposisjon i forhold til miljøet og klimaets behov. Det kan synes at norske politikere bøyer av litt vel raskt for eiere av store oljekonserner, enn hva de burde sette miljøet og de internasjonale reduksjonsforpliktelsene først. Uansett hvordan tingenes tilstand rent faktisk *er*, vil slike håndteringer av miljøpolitiske gigantutslippere på ingen måte virke positivt utad.

KLIF mottok i august i år en ny rapport som viser at teknologien med bruk av aminer i CO₂ – fangst ikke skaper samme risiko som først antatt, noe Statoil derimot hevdet i sin egen utredning fremla rapport om tidligere i år.²⁰⁵ Dette har skapt nytt engasjement hos miljøstiftelsene Bellona og Zero- som allerede ved Statoils egen rapport tidlig i år, stusset på daværende rapportes riktighet. Disse hevder nå etter fremleggelse av oppdatert rapport at regjeringen nå ikke har argumenter for å utsette full rensing av Mongstad lengre.²⁰⁶ Det gjenstår å se hva politikerne følger opp med.

Uslippene av Mongstad- raffineriet innebærer ikke juridiske brudd på EUs kvotedirektivet, men innebærer at Norge må kjøpe klimakvoter av de prosjektbaserte Kyotomekanismene (av U- land) for å kunne innlevere nok kvoter hvert år, for å møte Kyotoforpliktelsene sine. Med endringsdirektivet kommer begrensninger i mulighetene for å kjøpe kvoter gjennom Kyotomekanismene, slik at Norge vil om kort tid stå overfor ett dilemma mht hvordan vi skal kunne skaffe oss nødvendige antall kvoter.

Det har skjedd en enorm økning av mulige fremtidige kostnader for en eventuell rensing av Mongstad enn først antatt. Det er også klart at med de utslippsmengdene Mongstad- raffineriet står for hvert år, vil kostnadene for rensing bli enda dyrere med tiden. Ikke bare bryter dette med norsk lovpålagt kostnadseffektivitetskrav,²⁰⁷ men også de internasjonale forpliktelsene våre. (jfr. kostnadseffektivitetskrav i EUs kvotedirektiv preambel nr 5) Også miljøet straffes ved å motta langt flere CO₂- utslipp enn hva er strengt tatt nødvendig ved utsettelsen.

²⁰⁵ <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/August-2011/Ny-dokumentasjon-om-aminer-i-CO2-fangst/?cid=3292> og http://www.klif.no/nyheter/brev/aminer_co2fangst_md290811.pdf

²⁰⁶ <http://www.tu.no/energi/article290225.ece>

²⁰⁷ Klimakvoteloven § 1

Det skal foretas et valg av ulike teknologier for rensing, men vurderingene og utviklingen av disse ulike teknologiene tar tid. Ved tilførsel av flere forskningsressurser vil fortgangen i utviklingen av disse, samt det endelige arbeidet med rensingen gått langt raskere. Spørsmålet er om norske politiske myndigheter forstår alvorligheten CO₂-utslippene har for miljøet og klimaet.

7.4 Vurdering av informasjon om klimakvoter

Kvotedirektivet artikkel 12 krever at medlemsstatene sørger for at alt ligger til rette for at kvoter kan overdras mellom personer innad i fellesskapet. Gjør Norge nok for å bringe informasjon om klimakvoter ut til det norske folk? Er informasjonen i så fall lagt til rette på en slik måte at den stimulerer til handel med klimakvoter for folk flest?

Miljøaktivister, politikere med kunnskapstyngde på miljø, og andre med god kjennskap til miljø, vet hva klimakvoter er. Ett av problemene jeg opptil flere ganger kommer over ved min studie om handel med klimakvoter, er vanskene med å forstå stoffet.

Det er dessverre lite informasjon om klimakvoter og om *hvordan* og ikke minst *hvorfor* man bør være aktiv innen klimakvotehandelen, både av offentlige og private opplysningskilder. Om man virkelig ønsker å vite, samt tar seg tid til å lete, finner man informasjonen. For å forstå hva man leser, forutsettes dessverre at leseren har god basiskjennskap til kvotehandelen, da jeg finner at uansett hvor jeg leter etter informasjon er dette skrevet av politikere, miljøaktivister, offentlige organer- eller journalister som ofte har kopiert store deler av sine artikler ut av stortingsmeldinger eller miljøvernorganisasjoners uttalelser.

Kan norske myndigheter forvente at nordmenn av egen fri vilje skal kjøpe kvoter i kvotesystemet, når de ikke forstår hva det dreier seg om?

Magasinet Klima skriver at salget av klimakvoter har vært skuffende i forhold til hva man forventet før Klif startet sin kvotebutikk på nettet i 2008.²⁰⁸ Man kan også kjøpe klimakvoter av flyselskaper og diverse nettsteder som for eksempel "Fremtiden i våre hender".

Prosedyren for å kunne kjøpe klimakvoter på KLIF's nettbutikk innebærer en del arbeid og tid for en potensiell kvotehandler. Først må man være kjent med KLIF som etat, og

²⁰⁸ Pileberg (2011) s. 7

man må også være kjent med at KLIF faktisk gir mulighet for slike kvotekjøp. Man må lese seg frem til estimeringstallene for egne utslipp av ulike aktiviteter på KLIFs nettbutikk for klimakvoter, for og slik finne den CO₂ - mengde man ønsker å kjøpe klimakvoter for. For å gå videre i kjøpet må man registrere en del personalia og deretter velge navn på privat/bedrifts- kontoen. Allerede her forstår jeg at det forutsettes at man har god kjennskap til internett og databruk, og at man er klar på at man befinner seg på et seriøst nettsted. Man må videre ha god tid til å sette seg inn i de ulike stegene i registreringsprosedyren.²⁰⁹ Den videre prosess innebærer oppgivelse av kredittkortnummer, og for mange av oss sikkerhetskoder for bruk av vår nettbank. Det er klart at det skal en rekke sikkerhetsregler til for å sikre nettbutikkens tillit hos folk, men dette gir nok ikke gode nok argumenter for mange nordmenn til å gjennomgå hele prosessen. Det er i det hele tatt for mye arbeid med å kjøpe klimakvoter enn hva det burde være. Om man har moralske årsaker nok til å gjennomgå hele denne prosessen, forutsettes dette uansett at man må ha kjennskap til hva klimakvoter er og hvordan man sletter slike kvoter fra det internasjonale markedet.

Det er ikke oppgitt i statistikk eller lignende *hvorfor* de enkelte ikke-kvotepliktige kjøper kvoter. Motivasjonens grunn oppnevnes ikke ved ett kjøp, slik at det foreligger ingen faktiske tall på hvor mange private ikke-kvotepliktige som kjøper kvoter av eget initiativ. Det er dermed uvisst om det er av politiske-, miljømessige- eller av etiske hensyn. Og om årsaken til et konkret kjøp bunner i ønsket om å bidra til bevaring av miljøet- er det fortsatt usikkert om kjøperen er klar over hva og hvordan klimakvotehandelen rent faktisk er.

I følge prosjektleder for fremtiden i våre hendes nettsted, er reduksjonen i kvotekjøp av private fra det aktuelle nettsted bl.a begrunnet i mindre medieoppmerksomhet og nasjonalt fokus om klimaspørsmålet.²¹⁰ Det er dessverre lite, om noe, grunnleggende informasjon om klimakvotehandelen via norske medier. Unntaket er enkelte debattprogrammer som ofte går lengre enn å ta opp grunnleggende opplysninger, men tar problemstillingene ett eller flere steg videre. Dette bidrar dermed at en potensiell privat klimakvotekjøper lett ”faller” av underveis, da de politiske utsagnene ofte

²⁰⁹ <http://co2.klif.no/> (nettbutikkens hjemmeside)

²¹⁰ Pileberg (2011) s. 7

forutsetter at seerne allerede innehar grunnleggende kjennskap til nettopp klimakvotehandelen.

Det er videre lite annonsering for den allmenne ikke- kvotepliktige hva kvoteprisene ligger på. Markedsprisen er så lav på kvoter, at en annonsering av prisen og hva kjøp og sletting av kvotene på det internasjonale markedet kan gjøre for miljøet i sin helhet kan stimulere til økt handlelyst ut fra moralske/etiske prinsipper.

Vi ser over at det er ikke mye som skal til av arbeid for myndighetene med å informere den alminnelige ikke-kvotepliktige om kvotehandelen. Verktøyene eksisterer, men det er lite kjent at de eksisterer. Jeg anser ikke myndighetene for å gjøre nok for å stimulere til kvotehandelen pr. i dag. Det er ikke å forvente at nordmenn skal kjøpe kvoter for å redusere kvoteantallet på markedet, når de ikke forstår hva kvotehandelen er.

Direktøren ved KLIF, Ellen Hambro, mener økningen av CO₂ – utslipp nasjonalt er et argument for at kvotesystemet i dag må endres, og/eller at kvoteprisene er for lave²¹¹ til å skape avgjørende utslippsreduksjoner. Det må tiltak til for at Norge skal kunne nå sine nasjonale og internasjonale klimamål. Selv om det tildeles totalt færre kvoter innen EU ETS enn hva europeiske kvotepliktige virksomheter behøver, må Norge ta ansvar for å skape større reduksjoner innen vår nasjon.²¹² Kyoto Protokollens prinsipp om differensiert ansvar²¹³ tilsier at Norge bør ta langt større ansvar for store reduksjoner innenlands, og ikke ”gjemme” seg bak reduksjonstallene fra EUs kvotesystem som en refleksjon på godt europeisk samarbeid for CO₂- reduksjoner.

Offshore- sektoren får ikke tildelt kvoter vederlagsfritt, men må kjøpe alle klimakvoter den benytter i kvotesystemet. Interessant her finner jeg det faktum at offshore- sektoren reduserte sine totale utslipp i 2010 sammenlignet med utslippsmengden for 2009, jf innrapporterte tall fra KLIF.²¹⁴ Dette kan sees på som et argument som støtter direktøren i KLIFs utsagn om at kvotesystemet eller kvoteprisene må endres for at vi skal nå våre nasjonale mål. Ved at offshore- sektoren må betale for alle sine utslipp, kan det oppfattes som om dette har virket preventivt på sektoren til at den mestrer reduksjon

²¹¹ Pris på en klimakvote per. 02 november 2011 er ca 110 NOK, jfr. <http://co2.klif.no/>

²¹² <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

²¹³ Jfr. Klimakonvensjonen art 4 nr 1

²¹⁴ <http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920> , se skjema med oversikt.

av CO₂- utslipp bedre enn andre sektorer. Derimot er det en annen side av saken at kostnadene på kvoteprisen uansett er for lav- og spesielt for en sektor som denne med sine enorme inntekter.

7.5 Begrensninger og muligheter til oppfordringer av økt arbeid

Det er klart begrensninger i hva norske politikere på eget initiativ kan gjøre av endringer av kvotesystemet og kvoteprisene. Da det norske kvotesystemet er linket opp mot EU ETS, innebærer dette blant annet at kvotesystemet gir føringer for hvordan vi skal utøve prosessen med kvotehandel. Kvotehandelen skjer innenfor et europeisk felles system, og norske myndigheter kan ikke endre prosedyrene uten en godkjenning av EU om dette. Da Norge heller ikke har forslagsrett i EU, grunnet begrensningene som EØS-land, gir dette også begrensninger for hva norske myndigheter kan gjøre på eget tiltak. Det er derimot nedsatt et massivt norsk arbeid med å granske de mulighetene EU ETS gir for at norske myndigheter kan stramme inn på nasjonale områder, jfr *Klimakur 2020*.

Det foreligger videre også store muligheter for å utøve stort norsk politisk press på EU via media. Norske myndigheter har grunnet sitt tidlige kvotesystem (2005-2007) en rekke erfaringer å komme med. Videre har norske myndigheters arbeid med utvinning av teknologi for rensing av CO₂ ett luttre øre innen det internasjonale næringsliv. Norge kan i stor grad utad i media stå frem som en langt større forkjemper for miljøet, ved å oppfordre til sterkere virkemidler enn kvotesystemet har i dag. Det er her etter min mening åpent for at norske myndigheter i langt større grad kan benytte media som et forum hvor vi gir EU klar beskjed om at vi ønsker en strengere CO₂- politikk innen det europeiske fellesskapet.

8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Oppgavens fremstilling ble delt i tre hoveddeler; norsk CO₂- regulering forut innlemmelsen av EUs kvotedirektiv, tilpasninger nasjonalt grunnet kvotedirektivet og fremtidsendringer samt nasjonal politikk.

Oppgaven innebærer mye politikk, da utviklingen på miljøreguleringens område er meget overlatt til politikernes drakamp.

Norsk CO₂- regulering forut kvotedirektivets innlemmelse i EØS- avtalen.

Vi så her at et avgiftssystem var hovedvirkemiddelet for CO₂- regulering, men at dette innebar store unntakstilfeller. Unntakene var så mange at de førte til en liten konsis regulering samlet sett. Ambisjonene bak avgiftssystemet var gode, men systemets funksjon resulterte i at norsk miljøpolitikk ikke verdsatte det internasjonale miljøprinsippet ”forurensers betaler” høyt nok. Den politiske tanken var at avgift på CO₂- utslippene skulle skape reelle ønsker blant utslippskildene om å omstille sin produksjon eller på andre måter å redusere sine CO₂- utslipp.

Kyoto-forpliktelsen lå til grunn for norsk arbeid med å forberede en norsk lovgivning på klimagassområdet. Det var lite nasjonal politisk fokusering på hensynet til miljøet og tiltak som kunne virke CO₂- reduserende. Det ble hovedsakelig fokusert på kostnadene disse forpliktelsene ville innebære for norske virksomheter og det politiske ønsket om å linke det nasjonale systemet opp mot handel med kvotehandelen internasjonalt. For å gi innpass for Norge til det europeiske kvotehandelssystemet (ETS), og for å samarbeide med EU om de internasjonale forpliktelsene, ønsket Norge tidlig å harmonisere sitt lovverk med EU. Selv om norsk klimakvotelov av 2004 ikke harmoniserte fullt ut med EU da loven trådte i kraft, var dette ikke hensikten til lovgiveren- men derimot lovgivers oppfatning av tolkningen av EUs kvotedirektiv. Den største ulikheten mellom EU ETS og den norske pilotperioden var at i Norge ble kun de utslippskildene som ikke var pålagt CO₂- avgift gitt en kvoteplikt.

Høringsrunden til lovendring av klimakvoteloven viste at flertallet ønsket at norske myndigheter skulle tildele minst mulig gratis kvoter til de kvotepliktige virksomhetene. Regjeringen ville også tildele langt færre kvoter på markedet enn behovet tilsa. På grunn av EUs krav om en enhetlig miljøpolitikk innad Unionen, måtte Norge innlemme den vederlagsfrie tildelingen som hovedregel. Vi så altså at det var lite overlatt til Norge vedrørende klimakvotelovens innhold. Man kan her velge å se på kvotedirektivets innlemmelse i EØS- avtalen som en *begrensning* av nasjonal utvikling av CO₂- redusering. Om kvotedirektivet ikke var av EØS-relevans kunne Norge valgt å tildele langt færre kvoter vederlagsfritt til de kvotepliktige virksomhetene, noe som kanskje ville skapt et langt større økonomisk grunnlag for økt redusering innenlands.

Jeg finner ikke at det norske CO₂- regulerende arbeidet forut EU ETS kan anses som et foregangsarbeid innen reduksjon av klimagassen, jfr det mangelfulle avgiftssystemet. Angående de nasjonale ønsker om vederlagsfri tildeling av kvoter som hovedregel i det nasjonale og europeiske kvotesystem, har Norge derimot vist at de vil ha større økonomiske kostnader på utslippskildene. For å skape nok incitament blant de kvotepliktige til å redusere klimagassutslippene sine er det stor sannsynlighet for at det må "svi" økonomisk. At også flertallet av kvotepliktige virksomheter selv ønsket en økonomisk konsekvens til utslippene bidrar sterkt til å anse Norge for et foregangspolitisk land i tiden før innlemmelsen av kvotedirektivet.

Vi har sett på tilpasninger gjort i norsk rett for å møte kvotedirektivets krav.

CO₂- avgiften ble fjernet for de kvotepliktige virksomhetene og sektorene ut av kvotedirektivet. Norge beholdte avgiften på utslipp av petroleumsindustrien offshore- en sektor som uten problemer kan bære denne utgiften ved siden av sitt kvotekjøp. Norge var på ingen måte forpliktet til å innbringe denne avgiften etter kvotedirektivets innlemmelse. At vi allikevel valgte ett påbud om CO₂-avgift for den aktuelle sektor er derfor en god miljøpolitikk fra den norske stats side. Vi viser utad at vi tar klimagassutslipp fra den oljeinnbringende sektoren alvorlig, og at vi mener det er riktig å stille en kostnad bak utslippene. Dessverre er avgiften ikke av en slik størrelse at den gir gode nok grunner til at sektoren skal redusere mest mulig. Teorien om avgiften som nasjonalt virkemiddel er bra, men begrenses ved sin lave kostnad og ved at den ikke er utbredt i flere sektorer.

Norge har benyttet "opt-in"- muligheten til å innføre også N₂O fra særskilt produksjon inn i de nasjonale reduksjonsforpliktelsene. Det finnes flere sektorer og klimagasser vi kunne ha innført i reduksjonsforpliktelsen. Spørsmålet er hvorfor ikke "opt-in"- regelen er benyttet på flere.

Vi har valgt å selge 10 % av kvotene nasjonalt, jfr kravet i direktivet om at minimum 90 % skal tildeles vederlagsfritt. Norge har uttalt flere ganger ett ønske om sterkt økning av salg av kvoter, og dette kan innebære at minimumskravet i direktivet begrenser norsk mulighet for å skape større økonomisk konsekvens for utslippskildene til å slippe ut CO₂. Det blir derimot kun spekulasjoner, men antas ut fra Regjeringens uttalelser, at om EU ikke hadde fastsatt ett krav til minimumskrav for gratis kvoter, ville Norge solgt flest mulig kvoter. Dette ville klart vært det beste for miljøet etter min mening. Norge

viser ved sine uttalelser og ønsker om salg av langt flere kvoter at de tar det økonomiske aspektet som en større konsekvens enn hva EU gjør.

Fremtidige reguleringsendringer og det nasjonale politiske klimaet.

Endringsdirektivet skal med sin ”harmoniserte tildeling” fastsette en total utslippsgrense for hele Unionen, en grense som gradvis skal reduseres gjennom neste kvotefase 2013-2020. Norge stiller seg svært positiv til denne formen for tildeling, da en stigende knapphet på kvoter vil ”stresse” virksomhetsledere med å foreta installasjonsforbedringer for å slippe ut minst mulig CO₂. Endringsdirektivet vil også innføre endringer i tildelingsreglene, noe som bl.a vil gi petroleumssektoren gratis tildeling av kvoter. Dette er Norge ikke enig i, og det foretas forhandlinger om ett unntak for denne sektoren.

I endringsdirektivet er det oppfordret overfor medlemsstatene å bruke minst 50 % av auksjoneringsprovenyet til særskilte miljøformål. Norge er i forhandlinger om denne oppfordringen, men det opplyses ikke årsak.

Det foreligger store ambisjoner og politisk enighet om de nasjonale *mål* for CO₂-reduisering. Dessverre er ikke ambisjoner godt nok, og gir ikke uttrykk for ett politisk foregangsarbeid før tiltak blir iverksatt. Regjeringens klimamelding er utsatt til 2012, to år senere enn først forventet, og rapport av Klimakur 2020 gir mange forslag til tiltak uten at disse er satt i verk.

Mongstad- raffinieriet er ett godt eksempel på den manglende politiske vilje til å handle. Raffinieriet rangerte de siste to åra øverst på listen over CO₂- verstinger. Stadig politisk utsettelse av rensing av Mongstad innebærer at Norge må kjøpe flere klimakvoter på det internasjonale markedet enn hva burde vært nødvendig. Det er stor internasjonal interesse for den norske teknologiutvinningen for rensing på Mongstad, noe som gjør at Norge pga sin utsettelse av rensing svekker sitt omdømme.

Regjeringen har mottatt kritikk grunnet årsaken til den seneste utsettelsen av rensingen av raffinieriet, da det var Statoils rapporter som lå til grunn for denne. Det kan virke som den økonomiske makteliten (her; Statoil) i denne saken har hatt mer påvirkning av prosessene på Mongstad enn det miljøet fortjener av politisk respekt.

Oppgavens fremstilling viser meg at Norge fremstår som ett foregangsland i *miljøpolitisk* henseende, men at det ikke foreligger nevneverdig nasjonalt arbeid for økt

redusering av CO₂. Myndighetene gir uttrykk for at de ønsker en strammere CO₂-regulering, men Norge forholder seg kun til rammene av EUs kvotedirektiv med endringer.

Norsk CO₂-regulering er således ikke ett foregangssystem, men en kopi av EU ETS.

9 Litteraturliste

EU-direktiver

Dir 2003/87/EF. Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Fellesskapet.

(Kvotedirektivet) URL: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:DA:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:DA:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:DA:PDF)

Dir 2009/29/EF. Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF av 23. april 2009 om endring av direktiv 2003/87/EF med den hensikt til å forbedre og utvide ordningen for handel med kvoter for klimagassutslipp i Fellesskapet. (Endringsdirektivet) URL:

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:DA:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:DA:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:DA:PDF)

Dir 2008/101/EF. Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF av 19. november 2008 om endring av direktiv 2003/87/EF med den hensikt å inndra luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med klimagasskvoter i Fellesskapet.

(Luftfartskvotedirektivet) URL: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:DA:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:DA:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:DA:PDF)

Konvensjon og Protokoll

FNs Klimakonvensjon. FNs rammekonvensjon om klimaendringer, 21. mars 1994.

URL: http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1349.php

Kyoto protokollen. Protokoll under FNs Klimakonvensjon, Kyoto, Japan, desember 1997. URL: http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php

Lovgivning

2004: Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) av 17. desember 2004 nr 99. URL: <http://lovdata.no/all/hl-20041217-099.html>

1992: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) av 27. november nr 109. URL: <http://lovdata.no/all/hl-19921127-109.html>

1981: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr 6. URL: <http://lovdata.no/all/hl-19810313-006.html>

NOU

NOU 2009:16. "Globale miljøutfordringer – norsk politikk. Hvordan bærekraftig utvikling og klima bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser". URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2009/nou-2009-16.html?id=568044>

NOU 2000:1. "Et kvotesystem for klimagasser
Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen". URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/nou-er/2000/nou-2000-1.html?id=142331>

Proposisjoner til Stortinget

Ot.prp.nr 13 (2004-2005). Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) .URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-13-2004-2005-.html?id=394303>

Ot.prp. nr 66 (2006-2007). Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2006-2007/otprp-nr-66-2006-2007-.html?id=468328>

Ot.prp. nr 19 (2008-2009). Om lov om endringer i klimakvoteloven. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-19-2008-2009-.html?id=539046>

Prop. 69 L (2010-2011). Forslag til lovvedtak - Endringer i klimakvoteloven. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-69-l-20102011.html?id=633752>

Bøker

BUGGE (2011). Bugge, Hans Christian. “*Environmental Law in Norway*”. Kluwer Law International BV, Nederland 2011

Ellermann, A. Denny og Convery, Frank J og De Perthuis, Christian. “*Pricing Carbon: The European union emissions trading scheme*”. Cambridge University Press, 2010.

Prof. Dr. Juris Lilleholt, Kåre, ”*Knophs oversikt over norsk rett*”, 13.utg, Universitetsforlaget, 2009.

Basse, Ellen Margrete Basse, ”Miljøretlige emner” - festskrift til Basse, E. M. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2008.

Artikkelhefte og Working Paper

KOPISAMLING MILJØRETT. Kopisamling for JUR1920/JUR5920 Miljørett, UiO, Det Juridiske Fakultet, 8. september, 2010.

Working Paper, CICERO 2005:02. Kolshus, Hans H og Torvanger, Asbjørn. ”Analysis of EU member states’ national allocation plans.”, CICERO Senter for Klimaforskning. URL: <http://www.cicero.uio.no/media/3982.pdf>

Rapporter

Rapport av *Klimakur* 2020. Rapport om virkemiddelbruk i Norge mht reduksjon av CO₂- utslipp, 2008, oppdrag av MD og KLIF. URL: <http://www.klimakur2020.no/Documents/ta2574.pdf>

Rapport av OECD. OECD: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. Rapport om miljøutviklingen og politikken på miljøområdet i Norge, 19. mai 2011. URL: http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_37465_47678847_1_1_1_37465_00.html

Rapport fra transportøkonomisk institutt (TØI) vedrørende virkningene i Norge ved å inkludere luftfart i EU ETS. URL: <http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2009/1018-2009/1018-2009.pdf>

Tidsskrift

Jære, Lisbeth. *Sterkere lut må til*. I ”KLIMA”- magasin for klimaforskning, CICERO, 2011 nr 2.

Pileberg, Silje. *Kvotefloker*. I ”KLIMA”- magasin for klimaforskning, CICERO, 2011 nr 2.

”KLIMAMAGASIN”. Magasin utgitt av Bellona, 2007. URL:
http://www.bellona.no/filearchive/fil_Klimamagasin_juni_06_Lowres.pdf

Personlig meddelelse

Alstadheim, Elen Richter. sen.rådg. ved MD. E-post. 29. august 2011.

Alstadheim, Elen Richter. sen.rådg. ved MD. E-post. 03. september 2011.

Stiansen, Peer. sen.rådg. ved MD. E-post. 12 juli 2011

Alstadheim, Elen Richter, sen.rådg. ved MD. E-post. 18 november 2011.

URL- adresser benyttet

Fra Regjeringen.no:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/miljo_klima/berget.html?id=492850

http://www.regjeringen.no/Upload/MD/Vedlegg/Klima/avtale_klimameldingen.pdf

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/internasjonalt_miljosamarbeid/miljosa_marbeid-eu---eos/om-miljo-og-eos-avtalen.html?id=541204

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/saravgifter/co2-avgift.html?id=558367

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/14.html?id=581255>

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/dokument/proposisjonar-og-meldingar/proposisjonar-til-stortinget/2010-2011/prop-1-s-20102011/17.html?id=618812>

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/nyheter/2009/lystgass-fra-mineralgjodselproduksjon-in.html?id=547483>

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2010/apr/den-fjerde-registerforordningen.html?id=611813>

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos-notatbasen/notatene/2008/feb/revidert-kvotedirektiv-2013-2020.html?id=587436>

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/miljo_klima/berget.html?id=492850

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/horing---utkast-til-endring-av-lov-om-kv/-2/horingsnotat---det-norske-kvotesystemet-.html?id=458019>

Fra Klima og forurensningsdirektoratets hjemmeside:

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2008/April-2008/Fire-av-ti-vil-koje-klimakvoter/>

<http://www.klif.no/no/aktuelt/nyheter/2010/mai-2010/Norges-ti-storste-co2-utslipp/>

http://www.klif.no/nyheter/dokumenter/Klimagassutslipp2010_rossland250511.pdf

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/August-2011/Ny-dokumentasjon-om-aminer-i-CO2-fangst/?cid=3292>

<http://co2.klif.no//>

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/Mai/Bedrifter-bruker-flere-u-landskvoter-enn-for-/?cid=36676>

<http://www.klif.no/no/Aktuelt/Nyheter/2011/April-2011/Liten-okning-i-utslipp-fra-kvotebedrifter/?cid=35920>

<http://www.klif.no/en/Aktuelt/Nyheter/2010/Februar/Lykkes-ikke-med-a-lure-det-norske-kvoteregisteret/>

Fra EU-delegasjonen:

<http://www.eu-norge.org/Aktuelt/EOS-komiteen/EOS-komiteen-4-desember/>, datert 04.12.2009.

Fra Cicero.no:

<http://www.cicero.uio.no/sporsmal/detail.aspx?faqid=154>

<http://cicero.uio.no/kvoter>

Fra europolov.no

www.europolov.no/rettsakt/kvotedirektivet-handel-med-co2-kvoter/id-52

<http://europolov.no/files/jcd/EOS-2007-146.pdf>

<http://europolov.no/rettsakt/kvotehandelsdirektivet-endring-utvidelse-av-eus-kvotehandelsystem-for-klimagasser/id-876>

<http://europolov.no/rettsakt/kvotedirektivet-om-handel-med-co2-gjennomforingsbestemmelser-om-gratistildeling-av-utslippskvoter/id-4572>

Fra dn.no (Dagens næringsliv):

<http://www.dn.no/energi/article2093947.ece>

<http://www.dn.no/energi/article2092166.ece>

<http://www.dn.no/forsiden/kommentarer/article2094140.ece>

http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1122265.ece?WT.svl=article_title.

Fra tu.no (Teknisk ukeblad):

<http://www.tu.no/olje-gass/article290390.ece>

<http://www.tu.no/miljo/article289914.ece>

<http://www.tu.no/energi/article290225.ece>

Fra diverse nettsteder:

<http://www.abcnyheter.no/abc-penger/okonomi/110228/mot-ny-utsettelse-av-manelandingen-pa-mongstad>

<http://www.miljostatus.no/Tema/Klima/Klimanorge/Tiltak-og-virkemidler/CO2-avgift>
(Miljøstatus i Norge er utviklet av miljødirektoratene på oppdrag av Miljøverndepartementet. Klima- og forurensningsdirektoratet er ansvarlig redaktør.)

<http://www.holderdeord.no/sak/klimamaal/> ("Holder de ord" er en politisk uavhengig organisasjon som ser på politiske partiers løfter og sammenligner de med det som faktisk utøves i Stortinget.)

<http://ssb.no/klimagassn/>

<http://www.globalis.no/Avtaler/Kyoto-protokollen> (Globalis er en informasjonsside utviklet av FN-sambandet i Norge med støtte fra bl.a Utenriksdepartementet.)

<http://www.toll.no/upload/aarsrundskriv/Mineralske%20produkter.pdf>

http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_en.pdf (Informasjonsbrosjyre i PDF-format som omhandler EU ETS)

<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/Artikler/Avgiftssatser-2011-/>

10 Lister over tabeller og figurer m v

Fig. 1, URL: <http://ssb.no/klimagassn/>